

DOI: <http://dx.doi.org/10.24115/S2446-6220201621120p.63-86>

## Da conceção à implosão da nova política de educação e formação de adultos (EFA) em Portugal (1996-2016): e agora tudo o vento levou?

From conception to implosion of the new policy of adult learning and training in Portugal (1996-2016): and now everything is gone with the wind?

De la Concesión a la implosión de la nueva política de educación e formación de personas adultas (1996-2016): ¿lo que el viento se llevó?

Rosanna Barros\*

Universidade do Algarve, Pt.

### RESUMO

O foco desta análise é a defesa do direito (inalienável) dos adultos à educação, o que implica admitir o Estado, nas suas várias reconfigurações hodiernas, como ator político principal no dever de zelar pela garantia e efetivação deste direito, numa ótica de justiça social que ultrapassa e torna dilemática a ótica de justiça de mercado. Com esta matriz de fundo revisitam-se as medidas de política pública responsáveis por viragens-chave ocorridas desde o período do relançamento político da educação de adultos em Portugal e reflete-se sobre as características, bem como ambivalências e tensões tanto da agenda de diversificação como da agenda de massificação desta oferta educacional. Por fim, tecem-se breves reflexões sobre o momento político atual em que dados internacionais apontam agora Portugal como o último país da União Europeia quanto à Educação ao Longo da Vida dos adultos pouco escolarizados e posicionamo-nos contra a implosão em curso da, ainda recente, política de Educação e Formação de Adultos portuguesa.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Educação e formação de adultos. Perspetivas e agenda educacional.

### ABSTRACT

The focus of this analysis is the defence of the right (inalienable) of adults to education. This implies to admit the state, within its all forms, as the main political actor with the duty to ensure the right to social justice. With this framework the main public policies are reviewed as measures responsible by some turning points that occurred since the period of the political relaunching of adult education in Portugal and reflects about its characteristics, as well the ambivalences and tensions from the diversity agenda and the massification agenda of this educational offer. Finally, we analyse the present moment, when Portugal appears as last in EU rankings, as regards to Lifelong Education with low skilled adults and we stand against the implosion of the adult education and training agenda that is occurring in the Portuguese context.

**Keywords:** Public policies. Education and training of adults. Perspectives and educational agenda.

### RESUMEN

El enfoque de este análisis es la defensa del derecho (inalienable) de las personas adultas a la educación, lo que implica admitir que el Estado, en sus diversas reconfiguraciones actuales, es el actor político principal en el deber de celar por garantizar y efectivizar ese derecho, en una óptica de justicia social que ultrapasa y hace problemática la óptica de justicia del mercado. Con esta matriz de fondo, se repasaron las medidas de política pública responsables por los cambios clave que han ocurrido desde que la educación de personas adultas fue relanzada en Portugal, y cómo se refleja sobre las características, ambivalencias y tensiones tanto de la agenda de diversificación como de la agenda de masificación de estas ofertas educacionales. Finalmente, se reflexiona acerca del actual momento político en que los datos internacionales apuntan a Portugal como el último país de la unión europea con bajas calificaciones en cuanto a la educación a lo largo de la vida de las personas adultas. Y terminamos tomando posición en contra de la implosión en curso de la todavía reciente política de educación y formación de adultos portuguesa.

**Palabras-clave:** Políticas públicas. Educación y formación de adultos. Perspectivas y agenda educacional.

## Introdução: reflexões (im)pertinentes sobre política educacional e direitos humanos

Nesse artigo, entendemos o exercício de revisitação histórica efetuado, como indispensável à tomada de posição contra a recente emergência de uma perspectiva elitista na agenda portuguesa de governação do sector educacional referente a adultos, que ameaça a sua continuidade e arrisca um esvaziamento, sem precedentes no período democrático, de ofertas que foram ponderadamente construídas, nos últimos vinte anos, não obstante as suas conhecidas contradições. Assim, percorremos o essencial do panorama do período compreendido entre 1996 e 2016, tendo sido possível identificar a continuidade de uma invariante estrutural: a persistente ausência de uma Política de Educação de Adultos, que possa ser caracterizada simultaneamente, por ser pública, global, integrada, autónoma e democraticamente governada (MELO, 2005; BARROS, 2013a).

Na análise partimos de um referencial teórico assente no conceito amplo de educação de adultos, que se inspira na proposta conceptual e de princípios orientadores defendidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO (avançada em Nairobi em 1976). Este referencial concebe a obrigação das políticas educativas salvaguardarem o direito à educação de adultos através da criação de um amplo leque de modalidades disponíveis (educação escolar: superior, alternância e alfabetização; formação profissional; extensão educativa e extraescolar; educação à distância; reconhecimento de adquiridos; animação comunitária; educação popular; desenvolvimento local, etc.). Este quadro, assente em pressupostos do paradigma da educação permanente (BARROS, 2011a; 2012), permitiu-nos indagar acerca de lógicas de continuidade entre modalidades e níveis educacionais.

Porém, foram também tomados em linha de conta os efeitos do atual horizonte de pressões que, a curto prazo, estão a operar importantes reconstruções de sentidos nos conceitos fundadores como se percebe da própria ação do atual Instituto para a Aprendizagem ao Longo da Vida da UNESCO que, após as recomendações do Marco de Ação de Belém, resultante da última Conferência Internacional para a Educação de Adultos, CONFITEA (em 2009) fez a revisão da declaração de Nairobi, à luz dos pressupostos do Acordo de Muscat (2014), recomendando-se agora, de modo mais genérico: uma abordagem da aprendizagem ao longo da vida capaz de conferir *empowerment* às pessoas para realizar o seu direito à educação, atingir as aspirações profissionais e contribuir para objetivos da comunidade envolvente; e de modo particular: ações para concretizar a literacia para os jovens e os adultos, desenvolvendo competências para o trabalho, a cidadania e o desenvolvimento sustentável.

Face às tendências observáveis nas políticas públicas o nosso posicionamento tem sido o de considerar urgente ensaiar, e concretizar através de uma praxis engajada, formas de restaurar criticamente as relações entre educação de adultos, cidadania social e direitos humanos, porque entendemos que não poderemos nunca vir a dispensar o desenvolvimento de políticas e ações de longo prazo com vista a alcançar uma educação humanista, democrática e cidadã, que esteja ao alcance da totalidade dos adultos. Por outras palavras, tratar-se de reconhecer e reivindicar a educação de adultos como direito humano, o que implica admitir o Estado, nas suas várias reconfigurações hodiernas, como ator político principal no dever de zelar pela garantia e efetivação deste direito, numa ótica de justiça social que ultrapassa e torna dilemática a ótica de justiça de mercado.

Ora, esta compreensão da educação enquanto direito humano (inalienável) tem vindo a ser reafirmada e aprofundada em instrumentos oriundos de várias Instâncias Internacionais desde a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*<sup>1</sup> (1948), que foi emanada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, por

---

<sup>1</sup> No Artigo 26º, pode ler-se: 1 - Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2 - A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento

exemplo, no *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos*<sup>2</sup> (1988) da Organização dos Estados Americanos (OEA), também conhecida como o Protocolo de San Salvador, é sublinhada a ideia de que a qualidade educativa comporta diferentes dimensões sociais e é constitutiva do direito à educação, ou seja, não se trata de um *item* técnico que deve vir depois de garantida a universalização do acesso e a massificação da oferta.

Ora, dado que toda a educação é política, estes alinhamentos internacionais fundamentam que se reivindique também aqui, uma maior emancipação social pela intervenção educacional, porque saber é poder. Logo, se uma sociedade mais letrada se torna mais exigente para entender, como colocou Hannah Arendt, que a essência dos Direitos Humanos é o “direito a ter direitos” (1968, p.177), então, face ao contexto de atual implosão da “nova” política de educação e formação de adultos portuguesa, cujas ofertas mais recentes foram capacitadoras para adultos pouco escolarizados, pareceu-nos pertinente refletir neste texto sobre que possibilidade há, hoje, de se reclamar uma *nova oportunidade* para a educação de adultos, de modo a se conseguir criar, através dela, uma *oportunidade significativa* de emancipação, para enfrentar a velha tensão entre assimilação e autonomia num sector educativo tão fulcral como este, na medida em que o nosso olhar analítico é instigado pela ideia central de encarar a história como possibilidade, unindo esforços coletivamente para contrariar o atual recuo da democracia portuguesa.

## Revisitando o período do relançamento político da educação de adultos (EA) em Portugal (1996-1999) - notas sobre ambivalências na perspetiva democratizante

De um certo modo, tudo começou com o impacto mediático que a difusão do estudo sobre literacia em Portugal, publicado em 1995 (ano de eleições legislativas nacionais e da decisão europeia<sup>3</sup> de proclamar o ano seguinte como o *ano europeu da aprendizagem ao longo da vida*) teve na formação social portuguesa em geral, e nos atores do campo da Educação de Adultos (EA) em particular, dentro e fora da afunilada rede pública do sector existente à data.

Daqui derivou a visibilização da insatisfação para com o acumular de hesitações sucessivas por parte da ação estatal neste domínio, proveniente dos sectores mais críticos e exigentes de uma democratização da democracia portuguesa assente, neste caso, na promoção de uma retaguarda educacional de uma população

---

das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3 - Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.

<sup>2</sup> No Artigo 13º, referente ao Direito à Educação, pode ler-se: 1. Toda pessoa tem direito à educação. 2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz. 3. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação: a. O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente; b. O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; c. O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; d. Deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau; e. Deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciado para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental. 4. De acordo com a legislação interna dos Estados Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação a ser dada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima. 5. Nada do disposto neste Protocolo poderá ser interpretado como restrição da liberdade dos particulares e entidades de estabelecer e dirigir instituições de ensino, de acordo com a legislação interna dos Estados Partes.

<sup>3</sup> Decisão nº 2493/95/CE de 23 de Outubro, do Parlamento Europeu e do Conselho.

adulta com níveis inadmissíveis de iliteracia(s). Ora, este panorama não foi alheio ao 13º Governo constitucional (Partido Socialista), que no seu programa eleitoral expressou preocupações com a situação de pauperizada da EA enquanto subsistema público de educação, anunciando uma revalorização programática do sector, que passaria por assumir “[...] a importância da educação e formação de todos, numa perspectiva de educação permanente” (PROGRAMA ELEITORAL PS, 1995, p. IV-11).

Com efeito, no Programa de Governo, foram expressos indícios de que ao sector seria dada (finalmente) consistência política, tendo-se anunciado as linhas mestras do relançamento da EA em Portugal com o novo estatuto de opção estratégica da política educativa do Governo. Neste enquadramento, destacamos duas das várias medidas concebidas: i) a que visou a “[...] negociação de um pacto educativo que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a coresponsabilização de todos os protagonistas do processo educativo” (PROGRAMA DO XIII GOVERNO, 1996, P. 67); e ii) a que pretendeu a “[...] concretização de conselhos locais de educação enquanto órgãos de participação democrática dos diferentes agentes e parceiros sociais, visando a definição de orientações e o acompanhamento das medidas adequadas às diferentes realidades do País” (PROGRAMA DO XIII GOVERNO, 1996, p. 67). A partir deste quadro de atuação política veio-se, com efeito, a reintroduzir a EA como medida de natureza específica na agenda política nacional para a educação.

Foi assim que os dois Governos socialistas que se sucederam entre 1995 e 2002, procuraram demarcar-se do modo de governação educacional anterior (Partido Social Democrata), operando um corte no domínio discursivo, e colocando a ênfase quer no carácter pró-ativo e solidário das várias medidas de política social introduzidas, quer no expressivo abandono da ideia de reforma (de tipo *top down*) optando ao invés pela procura de consenso em debates nacionais alargados e pelo incentivo à participação, ambos entendidos como os fundamentos da democratização da educação. Tratou-se de uma fase de reajustamentos neo-reformistas para o sector da EA, em que surgiram diversas iniciativas e medidas sectoriais concretas tomadas, significativamente, após a apresentação e negociação, no ano de 1996, por iniciativa do Governo, de um *Pacto Educativo para o Futuro*, que pretendeu inaugurar um novo modo de encarar os processos de tomada de decisão em educação (AMBRÓSIO, 1996, P. 28-31; TEIXEIRA, 1996, p. 34-44). O Pacto representou uma plataforma de entendimento assente na ideia de que apostar na esfera de participação da política permite, pela negociação entre interesses plurais, introduzir alterações a longo prazo e possibilita, desta forma, a definição sustentável de estratégias educativas que ultrapassem o imediatismo e o conjuntural.

As próprias bases do Pacto comprometiam os parceiros na aceitação de três linhas genéricas, que se afiguravam, *a priori*, promissoras para a longamente ambicionada, e recorrentemente defraudada, democratização da educação, aceitando que “[...] a educação e a formação configuram áreas de prioridade política em Portugal”; que “[...] a política educativa deve ser orientada por princípios, deve identificar objetivos estratégicos e deve definir áreas prioritárias de intervenção”; e ainda que “[...] a educação é uma questão pública e uma ambição nacional” (PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO, 1996, p. 91). Neste sentido, se destacavam, de entre os oito princípios gerais do Pacto, duas ideias auspiciosas, designadamente: a ideia de que “[...] as relações entre o Estado, a Educação e a Sociedade devem ser redefinidas, por forma a que seja possível assegurar uma maior participação das diversas forças e parceiros sociais nas decisões e na execução das políticas educativas, em todos os níveis de administração, e desenvolver processos de coresponsabilização social no funcionamento do sistema educativo”; e a ideia de que “[...] a educação e a formação global dos cidadãos ao longo de toda a vida constituem uma condição necessária para o desenvolvimento económico e social, o que implica, nomeadamente, uma particular atenção à educação permanente de adultos” (PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO, 1996, p. 91). Igualmente relevante foi a existência de um objetivo estratégico em que se visou “[...] promover a educação e a formação como um processo permanente ao longo de toda a vida, procurando, entre outros aspetos [...] intervir, a partir do sistema educativo e das práticas educativas não formais, sobre a formação cívica e cultural da população, favorecendo a afirmação de uma consciência política democrática” (PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO, 1996, p. 92). Ora, tudo isto indicou publicamente um assumir de valores e de princípios propícios a um renascimento concertado da EA em Portugal.

Assim, no conjunto dos dez compromissos de ação assumidos no Pacto Educativo constavam duas ações prioritárias para “[...] assegurar a educação e a formação como um processo permanente ao longo da vida” (PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO, 1996, P. 95). Enquanto uma das ações prioritárias para o sector referia a “[...] adoção de medidas visando estimular a atualização, ao longo de toda a vida, do saber, do saber-fazer, do aprender-a-ser-com-os-outros e do saber relacional e comportamental de toda a população, em especial dos indivíduos e dos grupos marcados por processos de exclusão social” (PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO, 1996, p. 95); a outra asseverou o “[...] lançamento de um programa, no primeiro trimestre de 1996 e no âmbito do *ano internacional da educação e da formação para toda a vida*, tendente a assegurar a atualização permanente dos níveis de educação/formação da população em geral” (PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO, 1996, P. 95).

Foram estas ações, assim consideradas, que determinaram o início da decisiva articulação conceptual entre *educação* e *formação* que viria a orientar os discursos e a marcar a agenda para o sector em Portugal desde então. Tratou-se de um novo hibridismo, oriundo do universo das lógicas da formação profissional em relação dialética com o universo das lógicas da educação formal e não-formal, que marcou vincadamente a agenda portuguesa da oferta educativa do início do século XXI.

### ***A conceção da nova política de EFA***

Esta agenda educacional, assente numa perspetiva democratizante de matriz híbrida, sofreria, por seu turno, as influências de dois documentos de referência a nível internacional, um produzido pela UNESCO e outro pela União Europeia (UE).

No primeiro caso, referimo-nos ao Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, intitulado *Educação: um Tesouro a Descobrir*, publicado em 1996, sob a coordenação de Jacques Delors, e que contou com a participação portuguesa de Roberto Carneiro. No segundo caso, tratou-se do Livro Branco da Comissão Europeia que resultou do Relatório do Grupo de Reflexão sobre a Educação e a Formação na Europa, intitulado *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*, publicado em 1995, apresentado por Edith Cresson, e que contou com a participação portuguesa de Teresa Ambrósio. Foi deste modo que o ano de 1996 marcou o arranque de um novo dinamismo no domínio das políticas públicas destinadas ao reanimar do sector da EA em Portugal.

Assim, a primeira medida concreta realizada foi a criação de uma Comissão Nacional para celebrar em Portugal o *ano da educação e formação ao longo da vida* (presidida por José Veiga Simão) e justificada no quadro da proclamação, pelo Parlamento e Conselho europeus, do ano de 1996 como o *ano europeu da aprendizagem ao longo da vida*. Ora, como se pode constatar na *Carta Magna sobre Educação e Formação ao Longo da Vida*, publicada em 1998, um documento que representou o culminar dos trabalhos daquela Comissão, os primeiros princípios orientadores para as medidas futuras, relevantes para o sector da EA nacional, manifestavam uma preferência pela orientação vocacionista, resultante da emergência nacional dos efeitos do processo de europeização das políticas educacionais (BARROS; BELANDO-MONTORO, 2013). Nas suas páginas abundam as referências, por exemplo, ao novo produtivismo, à competitividade, ao novo crescimento e modernização, à excelência, ou ao novo conceito de saber e produzir, que no conjunto são tomados para enquadrar o “binómio educação/formação” como a nova lógica de atuação sistémica, necessária numa “conjuntura de urgências” para desenvolver futuramente o sector (CARTA MAGNA, 1998, p. 7-20).

Porém, a esta primeira medida concreta de política educacional geral, e primeiros princípios orientadores para o sector, rapidamente sucederam outras medidas que configuraram a ambivalência das novas Instituições e processos educativos emergentes e da relação entre educação e formação que se revelou ser uma marca distintiva da agenda política nacional entre 1996 e 2006.

Ora, no domínio das políticas públicas concebidas para reanimar o sector da EA em Portugal, destacamos três medidas: a solicitação pelo Departamento de Educação Básica (DEB) de um Trabalho de Reflexão sobre o futuro do sector; a constituição de uma Delegação Oficial Portuguesa para participar na V

conferência internacional de educação de adultos (CONFINTEA) da UNESCO; e a criação de um Grupo de Trabalho para o desenvolvimento da EA.

No primeiro caso, o Grupo de Reflexão constituído, coordenado por Luís Areal Rothes, produziu um *Documento de Recomendações* sobre o futuro do sector, em que se sublinhou a necessidade de garantir uma maior conexão interministerial dialogante com os níveis regional e local; a importância de incentivar o terceiro sector através da criação de um programa de apoio à iniciativa social na EA; e a indispensabilidade de proceder quer ao enquadramento estatutário dos educadores de adultos quer à organização de processos sólidos para a sua formação inicial, contínua e especializada (cf. DEB, 1997).

Quanto à participação de Portugal na V CONFINTEA, realizada em 1997 na cidade de Hamburgo, salienta-se o impacto produzido por este circuito internacional de debates e trocas de ideias nos próprios elementos da Delegação Oficial Portuguesa (presidida por Ana Benavente, nesta altura a Secretária de Estado da Educação e Inovação), bem como o impacto quer da Declaração de Hamburgo (DH) quer da Agenda para o Futuro (ApF). A este respeito Melo, Lima e Almeida, afirmam “[...] considera-se, de uma forma unânime, que esta conferência constituiu um limiar marcante na evolução das políticas nacionais em matéria de educação-formação de adultos (EFA), podendo mesmo falar-se de um ‘antes’ e de um ‘depois’ da V CONFINTEA” (MELO; LIMA; ALMEIDA, 2002, p. 11). Ora, para além de constituir um momento significativo à escala mundial de reafirmação de uma noção alargada de EA, que se recomendou que fosse adotada nos enquadramentos jurídicos do sector nos diversos Estados-nação (RUBENSON, 2011), esta conferência representou um importante reafirmar de pressupostos humanistas e críticos que, de certo modo, nos parece ter reequilibrado o ponto de partida da linha mais vocacionista seguida pela Comissão Nacional para o *ano da educação e formação ao longo da vida*, sendo, pois, múltipla e ambivalente a matriz desde o qual se tomaram as medidas políticas seguintes a nível nacional.

Nesta trilogia de medidas em destaque resta-nos referir o Despacho nº 10534/97, de 16 de Outubro, através do qual foi constituído um Grupo de Trabalho, coordenado por Alberto Melo, com a incumbência de elaborar um *Documento de Estratégia* para o desenvolvimento da EA em Portugal que, após realizar um balanço da situação existente no contexto português, contemplasse: uma definição operacional para o sector; propostas de expansão sectorial e de concretização a curto e a médio prazo; e uma proposta de um quadro de referência para lançar um concurso nacional de projetos extraescolares relevantes no âmbito amplo da EA.

Foi assim que, e revelando uma congruência, que se reconhece, com as expectativas gerais criadas pela promessa do Governo de reconsideração política do sector em Portugal (materializada no *Pacto Educativo para o Futuro*) assistiu-se, com efeito, decorridos apenas dois anos a uma maior visibilização pública do campo, que ficou expressa quer pela publicação, em 1998, da *Carta Magna sobre Educação e Formação ao Longo da Vida* já referida, quer pela publicação do Documento de Estratégia intitulado *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos*. Dois Relatórios que constituíram a matéria de fundo com que foram produzidas e legitimadas duas decisivas Resoluções do Conselho de Ministros que concretizaram os termos segundo os quais o sector da EA (tradicionalmente marginalizado) viria a ser retomado na agenda política nacional para a educação.

No que concerne ao *Documento de Estratégia* sobressai que o mesmo partiu de um diagnóstico acerca da situação educacional da população adulta portuguesa já largamente elaborado (MELO, 2001), procedendo apenas a um reenquadramento da sua leitura, que passou por encarar o cenário nacional como “[...] um contexto de subdesenvolvimento educativo-cultural” (MELO *et al.*, 1998, p. 12), considerando-se no seu âmbito que as várias “estatísticas e estudos convergem para revelar que Portugal se encontra numa posição algo ‘terceiro-mundista’ dentro da Europa” (MELO *et al.*, 1998, p. 11). Deste modo, a proposta de criação de um sistema alargado de EA, visava aumentar os níveis de escolaridade, de qualificações e de competências de literacia(s) de modo a alterar a posição nacional nas tabelas sobre desenvolvimento humano publicadas anualmente no âmbito do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), e superar os baixos níveis de educação de base e de qualificação profissional para evitar “[...] crises profundas e iminentes relativamente a níveis de emprego e de competitividade relativa e a índices de coesão económica interna ou

de cidadania” (MELO *et al.*, 1998, p. 12), indo assim ao encontro do “[...] momento histórico em que o nosso país se prepara para ser admitido, de pleno direito, na União Económica Monetária” (MELO *et al.*, 1998, p. 11).

Por outras palavras, estas preocupações traduziam já o peso da influência das orientações da Comissão Europeia para a educação e a formação, tendo sido assumida a adoção dos princípios do Livro Branco<sup>4</sup> *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*, especialmente quanto aos “três choques motores” (COMISSÃO EUROPEIA, 1995, p. 9-12) que se previa virem a alterar profundamente o mundo contemporâneo. Constatase, pois, no seu conteúdo, sem surpresa, a vincada presença de uma lógica de carácter económico, criticada na literatura de matriz crítica por instrumentalizar a educação e contribuir para construir uma retórica que parte do pressuposto, como notou Canário, de que sobre a educação existiria já um grande consenso, de tal modo que, e nas suas palavras, este é um instrumento europeu que no essencial “[...] induz uma visão redutora e pobre dos fenómenos educativos (...) [em que] o discurso (oficial ou oficioso) sobre a formação ao longo da vida tem como eixo estruturante a ideia de que a formação profissional deve servir as necessidades das empresas” (CANÁRIO, 2000, p. 89).

Com esta contextualização, o *Documento Estratégico*, embora correndo o risco de reforçar, como alertaram Lima, Afonso e Estêvão (1999), o pendor “carenalista” e “ortopédico” associado ao sector por estar centrado na ideia de que a educação e a formação ao longo da vida é uma condição para o desenvolvimento económico e social no novo contexto da “sociedade pós-industrial”, reconhece nas suas páginas, não obstante, a urgência de expandir o sector insistindo na adoção de uma conceção ampla de EA, percecionada como “[...] o veículo apropriado para levar as populações a compreenderem e enfrentarem tal transformação, criando ao mesmo tempo um contexto político e social propício para a gestão consciente e equitativa deste processo histórico” (MELO *et al.*, 1998, p. 23). Neste Documento, como afirma Barbosa, que “[...] embora privilegiando a dimensão crítica da educação, continua a ser uma mescla de elementos críticos e tecnocráticos” (BARBOSA, 2004, p. 193), elaboraram-se dez Recomendações para o desenvolvimento de um sistema de EA nacional (cf. MELO *et al.*, 1998, p. 49-64), de que sobressai para o nível estatal a conceção de novas responsabilidades que, a par da elaboração das políticas e do financiamento, passam por desenvolver parcerias alargadas quer entre sectores ministeriais, quer entre escalões da administração central, regional e local da governação, e quer entre a esfera pública e a esfera privada. Neste pressuposto propõe-se a estratégia de “[...] combinar uma ‘lógica de serviço público’ – organização de uma rede pública garantida de oferta educativa, e uma ‘lógica de programa’ – disponibilização, através de concurso, de apoios financeiros e outros para as iniciativas da sociedade civil” (MELO *et al.*, 1998, p. 15).

Apesar de se tratar de um Documento que destaca as prioridades económicas não deixa, no entanto, como salienta Lima, de ser um Documento de Estratégia que “a vários títulos retoma e reatualiza perspectivas e lógicas de educação popular e de base de adultos, anteriormente contidas no *Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos* (PNAEBA, 1979) e nos *Documentos Preparatórios III* da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988)” (LIMA, 2005, p. 47). Sendo este aspeto de recuperação notório, tanto na recomendação que propõe o lançamento de um Programa de Desenvolvimento da EA assente num fundo criado para o sector, como na recomendação que propõe a criação de uma estrutura organizativa, exclusiva mas largamente participada, de EA, tutelada pelo Ministério da Educação mas com autonomia, por exemplo, para gerir o fundo criado. Por seu turno, o aspeto de reatualização está patente na recomendação que propõe definir e aplicar um esquema nacional de balanço de competências pessoais e de validação dos adquiridos profissionais ou de aprendizagem. A este respeito Alberto Melo frisou que os resultados dos processos de autoaprendizagem, que decorrem nos contextos de vida e de trabalho das pessoas adultas, devem passar a ser reconhecidos e validados, de modo rigoroso e formal, “[...] não só por razões de justiça social, como também por razões económicas, evitando desperdícios de tempo e de recursos públicos em formações redundantes” (MELO, 2001, p. 113). Tratou-se da criação de um subsistema novo e inovador no contexto português, que pressupunha quer um trabalho longo e complexo de construção técnica e organizacional quer

<sup>4</sup> Muitos dos quais em tensão com os princípios da Declaração de Hamburgo, que também exerceu influência na elaboração do Documento de Estratégia.

um processo coerente e sustentável de legitimação social e institucional, mas cuja evolução subsequente seria, no nosso entender, dilemática como, aliás, demonstramos noutros contextos (BARROS, 2011b; 2013b; 2014a; 2014b).

Deste modo, surgiram dois novos instrumentos normativos: a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 59/98 de 6 de Maio e a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 92/98 de 25 de Junho. Foi com base na primeira destas Resoluções que a segunda foi elaborada, oficializando os novos moldes segundo os quais o sector foi retomado na agenda das políticas públicas nacionais e deixou de ser alvo de políticas educativas para ser considerado parte de uma estratégia mais ampla de construção da “sociedade do conhecimento” e da adoção do paradigma da aprendizagem ao longo da vida (BARROS, 2011a). Com efeito, foi a RCM de 6 de Maio de 1998, que instaurou os Planos Nacionais de Emprego (PNE), e deu o mote para que a agora designada *educação e formação ao longo da vida*, passasse a ser configurada politicamente em Portugal como elemento estruturante de uma modernização económica pós-fordista do país. De acordo com Moniz e Kovács (2001), pela primeira vez na história Institucional portuguesa, o estudo e o enquadramento das questões relativas à “sociedade da informação” passaram a figurar nos instrumentos de planeamento, nos documentos de orientação produzidos por instâncias consultivas, e nos instrumentos de concertação social.

Assim, e por um lado, considerou-se, desde então, que para incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos trabalhadores, seria central “o papel das pessoas nomeadamente enquanto agentes de inovação e de decisão rápida em clima de risco” (PNE, 1999, p. 76), passando o foco de atenção política a ser a *população adulta ativa*, cuja situação estrutural “[...] evidencia fundamentalmente debilidades associadas a uma mão-de-obra pouco qualificada e com pouco potencial de adaptabilidade” (PNE, 1999, p. 76). E por outro, defende-se que para melhorar a empregabilidade e a integração profissional, seria essencial “a garantia da qualidade da formação através da existência de sistemas de certificação profissional, de acreditação das entidades formadoras, do reconhecimento da qualificação dos formadores, bem como de um sistema de informação estatística e qualitativa sobre o mercado da formação” (PNE, 1999, p. 35). Foi, pois, neste quadro dilemático que o agendamento do sector surgiu relançado.

A, quanto a nós decisiva, RCM n.º 92/98, de 25 de Junho, veio, portanto, consubstanciar a ideia de que compete à EFA contribuir para o imperativo nacional de integração da formação social portuguesa “[...] na sociedade do conhecimento globalizada” dando resposta às “mutações da vida profissional no mundo atual”, quando “[...] largas camadas da população ativa portuguesa, jovem e adulta, quer no que se refere a níveis educativos e culturais, quer no que se refere a níveis de qualificação profissional, coloca Portugal numa situação particularmente desfavorável, tanto em termos de coesão social interna e de cidadania ativa como de condições de empregabilidade e competitividade” (cf. RCM n.º 92/98). E, desta forma, o desenvolvimento estratégico do sector da EFA passou, desde então, a combinar uma lógica de serviço público com uma lógica de programa de que resultaram tensões e ambivalências com diversos impactos como, por exemplo, sobre o mandato para o papel dos educadores de adultos (cuja intervenção ocorreu entre promover a adaptação e promover a emancipação) ou as contradições observadas ao nível da construção da sua profissionalidade, significativamente sempre adiada em Portugal (LOUREIRO e CRISTÓVÃO, 2010; GUIMARÃES, 2010; BARROS e TAVARES, 2011; GUIMARÃES e BARROS, 2015).

## **As viragens na agenda política nacional: aspetos da diversificação (1999) e da massificação (2005) do sector de EFA**

### ***Notas sobre a diversificação da oferta***

Em 1998, pela referida RCM, foi criado um Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de adultos (GMEFA), incumbido de lançar um *Projeto de Sociedade S@ber +*, visto como o desenvolvimento programático do Documento de Estratégia aqui referido. Este GMEFA foi norteado por “[...] dois grandes objetivos: criar a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) e colocar os alicerces de uma nova oferta, mais acessível, flexível e adequada” (MELO, 2001, p. 105-106). Com efeito foi

possível quer a criação, por um processo participado, da ANEFA (responsável por lançar, a partir de 2000, muitos e significativos programas e medidas para o sector); quer a articulação estratégica com as autarquias, escolas, parceiros sociais e entidades privadas visando a elaboração de planos e unidades territoriais de EFA; quer a organização e animação de uma rede nacional de animadores locais, e a construção experimental e gradual de um sistema de validação formal dos saberes e competências informais. A partir das dinâmicas suscitadas pelo GMEFA iniciou-se efetivamente “[...] a construção de um 3º sector autónomo – mas complementar do sistema escolar de cursos noturnos e das ações de formação profissional – o sistema EFA, tão desescolarizado quanto possível, mas capaz de assegurar a possibilidade de certificação oficial, assim como a participação, como entidades formadoras, de uma vasta gama de instituições” (MELO, 2001, p. 106).

Portanto, em abril de 1999, o Grupo de Missão apresentou ao Governo o que designou por *S@ber+*: *Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006*. Tratou-se de um *Programa de Ação* do qual se esperava, à época, embora com moderado entusiasmo (LIMA, 2000; LIMA, AFONSO e ESTÊVÃO, 1999), a concretização das medidas políticas globais que têm persistido em se pautar pela ausência no panorama do agendamento político inerente à história portuguesa do sector, como sublinhou Lima “este Plano de Ação e a Agência Nacional podem-se tornar a última oportunidade para preparar um período de transição para o próximo século e milénio onde, finalmente teríamos uma política pública intencionalmente orientada para a constituição e desenvolvimento de um sistema de educação contínua de adultos em Portugal” (LIMA, 2000, p. 11).

O *Programa de Ação S@ber +*, com que se iniciou a agenda do século XXI, mais do que atualizar as propostas do *Documento de Estratégia* e dos Relatórios precedentes, apresentou e disseminou uma nova conceptualização do campo, que deixou oficialmente de ser (por definição decretada) de educação de adultos (EA) para passar a ser de educação e formação de adultos (EFA), entendendo-se por tal “[...] o conjunto das intervenções que, pelo reforço e complementaridade sinérgica com as instituições e as iniciativas em curso no domínio da educação e da formação ao longo da vida, se destinam a elevar os níveis educativos e de qualificação da população adulta e a promover o desenvolvimento pessoal, a cidadania ativa e a empregabilidade” (MELO *et al.*, 2001, p. 11), tendo sido declarado que a sua estratégia e sentido visavam “a promoção da articulação entre os domínios da educação, formação e emprego, através do reconhecimento dos processos de aprendizagem não formais, nomeadamente os ligados aos contextos de trabalho” (MELO *et al.*, 2001, p. 6).

Assim, a primeira viragem (1999) da agenda política nacional ficou profundamente ancorada aos pressupostos do *Programa de Ação S@ber +* que apresentou um conjunto diverso de finalidades e objetivos que enformaram a base dos princípios gerais para as medidas que coube depois à ANEFA executar. Assim, a ANEFA foi criada para tutelar especificamente o sector, segundo três eixos de intervenção, designadamente: para desenvolver a motivação das pessoas adultas para a procura; para desenvolver uma oferta adequada, flexível e diversificada de educação e formação por parte das entidades formadoras; e para desenvolver a formação de agentes. Não deixa de ser interessante verificar, no âmbito dos eixos de intervenção contemplados neste Programa, a ambivalência resultante do mesmo se apresentar formalmente como estando inscrito “no quadro da filosofia de cariz humanista” (MELO *et al.*, 2001, p. 15), ao mesmo tempo que nele é significativa a valorização implícita de uma lógica de mercado que se traduz na promoção de atividades destinadas a motivar uma procura para satisfazer uma oferta.

Deste modo, no âmbito do primeiro eixo de intervenção, dirigido ao aumento da procura, a aposta seria feita numa forte e constante campanha de comunicação e na criação e apoio aos Clubes S@ber + (cf. MELO *et al.*, 2001, p. 29-32). Afigura-se-nos fundamental, neste ponto, enfatizar o paradoxo relacionado com o facto de que estes Clubes, que seriam “[...] espaços de convívio, acolhimento, informação e orientação de adultos” (Melo *et al.*, 2001, p. 30), e representariam o coração de um sistema EFA com possibilidades, de escapar a uma mera instrumentalização do sector para benefício da economia<sup>5</sup>, na realidade não chegaram a ser

<sup>5</sup> A forma como estes Clubes S@ber + foram concebidos poderia propiciar as efetivas condições, identificadas por Melo (2007) como basilares para motivar os adultos, em particular, os menos qualificados e mais marginalizados, para uma educação emancipadora. Podem-se mencionar, a título de exemplo: um intenso trabalho a montante e a jusante das ações de formação

implementados consistentemente. No segundo eixo de intervenção, que pretendeu diversificar a oferta, a aposta surgiu maioritariamente orientada para a consolidação de um novo Sistema EFA de estrutura modelar centrado no reconhecimento, validação e certificação dos resultados da autoformação da população adulta, priorizando-se a criação das estruturas necessárias para permitir que os adquiridos informais fossem alvo de uma “[...] análise rigorosa e reconhecimento formal, traduzidos numa validação oficial: creditação (outorga de créditos) com equivalência, parcial (dispensa de uma certa parte do percurso de formação) ou total (certificação, obtenção imediata de diploma oficial)” (MELO *et al.*, 2001, p. 33). Por fim, o terceiro eixo de intervenção visou investir na “[...] formação dos diferentes tipos de profissionais que serão responsáveis pela concretização do presente programa” (Melo *et al.*, 2001, p. 39), agrupados em quatro categorias principais: os organizadores locais, os avaliadores de competências-chave, os formadores e os responsáveis dos ambicionados Clubes S@ber +.

Ora, nestes termos, e de um modo geral, previa-se para a implementação do *Programa de Ação S@ber +* (1999-2006) um papel chave para a ANEFA, quer no incremento alargado de diversas parcerias com o terceiro sector, quer na promoção de múltiplas articulações com sistemas já existentes, tais como, o sistema de formação profissional, o sistema escolar e o sistema nacional de certificação.

Foi deste modo que surgiu (finalmente) no panorama português uma tutela especializada, a ANEFA<sup>6</sup> que foi “[...] concebida como estrutura de competência ao nível da conceção de metodologias de intervenção, da promoção de programas e projetos e do apoio a iniciativas da sociedade civil, no domínio da educação e formação de adultos, e ainda da construção gradual de um sistema de reconhecimento e validação das aprendizagens informais dos adultos” (cf. DL n.º 387/99). Desta forma, tanto o ano de 2000 como o ano de 2001 foram marcados, em Portugal, sobretudo, pela entrada em cena do funcionamento da ANEFA (BARROS, 2013c), o que segundo Santos Silva representou “[...] um passo qualitativo fundamental na reorganização da oferta pública numa matéria tão decisiva para o nosso futuro quanto a qualificação da nossa população ativa” (SANTOS SILVA, 2002, p. 67). Foram, pois, promovidas atividades que se destinaram, no essencial, a ir ao encontro da frágil situação educacional da população ativa<sup>7</sup> mediante a “[...] criação de soluções flexíveis que articulem a educação e a formação, através de percursos organizados, a partir de processos de reconhecimento e validação de saberes adquiridos e de sistemas modulares de formação” (ANEFA, 2001c, p. 29). A par do Ensino Recorrente de Adultos (ERA), básico e secundário, e da Educação Extraescolar (EEE), a estruturação da nova oferta de educação e formação de adultos compreendeu, a partir deste período, as seguintes modalidades: uma oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA); uma oferta de Ações S@ber +; e uma oferta de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC). Pelo que, como resultado das políticas públicas efetivadas pela ANEFA, se viria a constatar um real alargamento da rede nacional afeta ao sector, e portanto, antes de mais, uma expansão da diversificação da oferta, apesar da excessiva concentração de esforços numa parcela da população adulta<sup>8</sup>: a população ativa.

---

propriamente ditas; a elevação da autoconfiança; uma metodologia pró-ativa em que os agentes vão ao encontro das pessoas; bem como uma abordagem de *empowerment*, que assegure às pessoas adultas uma participação ativa nas decisões, tanto nos processos de intervenção social como nas ações visando novas aprendizagens.

<sup>6</sup> Criada em setembro de 1999 pelo Decreto-Lei n.º 387/99, de 28/9.

<sup>7</sup> É fundamentalmente a pensar apenas na parcela da população adulta portuguesa que era ativa que se iriam desenvolver as novas atividades de EFA. Tratando-se de um universo de cerca de 4 700 000 de ativos em que, segundo dados do Ministério do Trabalho e Solidariedade de 1998, “cerca de 2 400 000 não possuem o 9º ano de escolaridade, sendo que 30 % dos ativos são semi ou não qualificados, isto é, têm uma formação inferior ao nível III de qualificação profissional” (cf. ANEFA, 2001c, p. 29).

<sup>8</sup> Note-se que, de acordo com os censos de 1991, cerca de 77 % da população portuguesa não possuía, à data, a escolaridade de seis anos. Sendo, segundo as estatísticas demográficas gerais destes censos, o total da população residente em Portugal igual a 9 853 896 de indivíduos. (cf. INE, CENSOS 1991). Valor que passaria a ser de 10 356 117 de indivíduos em 2001 (cf. INE, CENSOS 2001).

Posto isto, destacaremos, sinteticamente, algumas das principais diacríticas de cada uma destas novas possibilidades referentes ao Sistema EFA. Assim, no respeitante à oferta de Cursos EFA<sup>9</sup> o que sobressaiu como mais característico e inovador foi a sua conceção numa lógica de dupla certificação<sup>10</sup>, escolar e profissional, a partir de um modelo, que se queria integrado, baseado num Referencial de Competências-chave, e assente no princípio transversal de iniciar cada Curso EFA com base num reconhecimento e validação das competências (RVC) adquiridas previamente por cada adulto-formando<sup>11</sup>. Tratava-se, no essencial, de instituir um novo ponto de partida para os processos pedagógicos que envolviam os adultos, ambicionando-se superar “a dupla herança” (cf. CANÁRIO In:ANEFA, 2002f, p. 50) que vinha caracterizado a história recente do sector em Portugal, nomeadamente a da vertente escolarizante que persistiu no ensino recorrente de adultos, e a vertente da formação profissional, tendente a reproduzir uma perspetiva funcionalista da relação entre a formação e o trabalho. De acordo com Canário “[...] estas duas tradições situam-se nos antípodas de uma formação que se pretende baseada na centralidade do sujeito que aprende, a partir do reconhecimento e validação de adquiridos experienciais e tendo como referência não uma listagem de conteúdos, mas sim um conjunto alargado de competências a construir” (CANÁRIO In:ANEFA, 2002f, p. 50). Neste sentido, toda a sua conceção curricular, inovadora no sector<sup>12</sup>, envolveu um sistema modular criado “numa perspetiva de individualização e diferenciação dos trajetos de educação-formação, incluindo componentes integradas de formação profissionalizante e de formação de base que possibilitem a obtenção de uma certificação única” (ANEFA, 2001d, p. 7-8), num dos três níveis de certificação<sup>13</sup> com que o Projeto-piloto dos Cursos EFA começaria por ser implementado no contexto português. O balanço público, resultante da análise dos primeiros 13 Cursos EFA em observação, foi apresentado, em 2002, como globalmente positivo encorajando “[...] o alargamento e consolidação progressivos deste novo tipo de oferta educativa, dirigido a públicos adultos não escolarizados ou cuja escolarização não cobre a educação básica obrigatória” (Canário in ANEFA, 2002f, p. 49). No que respeitou à administração central desta nova oferta, destacou-se a adoção de um modelo que, de acordo com Trigo, “[...] faz um convite e um apelo a todas as organizações da sociedade civil, acreditadas pelo INOFOR<sup>14</sup>, para desenvolverem Cursos EFA” (Trigo, 2002, p. 116), o que neste âmbito representou, sobretudo, a indução clara de novas formas de governação educacional no sector (BARROS, 2009a).

<sup>9</sup> Na justificação estratégica deste Cursos, apresentada no Plano de Atividades da ANEFA para 2001, pode ler-se: “A diversificação e a flexibilização das ofertas de educação e formação de adultos, sobretudo às destinadas à população com mais baixos níveis de qualificação escolar e profissional, mantém-se, em 2001, um imperativo que a ANEFA assume como uma das prioridades da sua intervenção (...) face à posição que Portugal ocupa relativamente aos restantes países da união Europeia no que concerne aos índices de escolarização e qualificação da sua população, e face, também, ao agravamento dessa posição nos últimos anos” (ANEFA, 2001b, p. 41).

<sup>10</sup> Sendo estrategicamente assim, como se pode ler no Plano de Atividades da ANEFA para 2002, de modo a eficientemente “contribuir para a redução em simultâneo dos défices de qualificação escolar e profissional da população portuguesa” (ANEFA, 2002b, p. 35). Também o Relatório Nacional sobre os primeiros Cursos EFA em observação reitera este entendimento, sublinhando: “os Cursos EFA são, assim, um instrumento que tem por finalidade proporcionar a redução dos elevados índices de subqualificação escolar e profissional” (ANEFA, 2002f, p. 15). A dupla certificação é concebida nos termos do Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de novembro.

<sup>11</sup> A especificidade dos destinatários particularizaria esta oferta, concebendo-se para “adultos pouco qualificados, muitas vezes em risco de exclusão social, [cursos] numa perspetiva de construção de novas relações sociais, interativas e de *empowerment*, capazes de proporcionar a esses adultos a construção dos seus próprios projetos de vida pessoais e profissionais” (ANEFA, 2002f, p. 12).

<sup>12</sup> Esta nova orientação metodológica para os Cursos EFA seria o resultado, afirma-se, da “procura de uma solução formativa efetivamente capaz de propor um modelo mais consentâneo com a natureza dos adultos e de escapar à lógica escolar do currículo [pelo que] a ANEFA concebeu uma organização curricular pelas competências que, numa perspetiva mais ampla e englobante, devem ser entendidas como ‘saberes em ação e para a ação’” (ANEFA, 2002e, p. 6).

<sup>13</sup> No final do percurso formativo assim efetuado, foi possível em Portugal a obtenção de um Certificado de EFA, que no período entre 2001 e 2007 poderia ser de três tipos: Básico 1 (B1), equivalente ao 1º Ciclo do Ensino Básico e ao Nível I de Qualificação Profissional; Básico 2 (B2), equivalente ao 2º Ciclo do Ensino Básico e ao Nível I de Qualificação Profissional; ou Básico 3 (B3), equivalente ao 3º Ciclo do Ensino Básico e ao Nível II de Qualificação Profissional.

<sup>14</sup> Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR).

No referente, por seu turno, à oferta de Ações S@ber +, sobressaiu como mais característico a estrutura destas ações de formação de curta duração, que foram concebidas para abranger um vasto leque de domínios possíveis de formação, permitindo aos adultos usufruir de um ou mais módulos (de 50 horas cada) diferenciados entre si, por ser: de iniciação, de aprofundamento ou de consolidação de conhecimentos (cf. ANEFA, 2001c, p. 31). A sua criação serviu de suporte às restantes ofertas visando atingir o objetivo de “[...] desenvolver ou reforçar competências em domínios profissionais, escolares e pessoais” (ANEFA, 2001b, p. 45) e cumprir a estratégia geral afeta à criação do novo sistema EFA, designadamente: “[...] promover a aprendizagem ao longo da vida, contribuindo para uma resposta eficaz às exigências da terciarização e do desenvolvimento económico” (ANEFA, 2002b, p. 37).

Por fim, no que diz respeito, por sua vez, à oferta de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), o que sobressaiu como mais característico foi, desde logo, o seu enquadramento numa estratégia que passou por assumir que “existe em Portugal uma subcertificação” (ANEFA, 2001c, p. 39), sendo por esta via justificada a criação de “[...] duas grandes áreas de intervenção (...) [para] ser dada a oportunidade a todos os cidadãos e, em particular, aos menos escolarizados e aos ativos empregados e desempregados de verem reconhecidas e certificadas as competências e conhecimentos que, nos mais variados contextos, foram adquirindo ao longo do seu percurso de vida” (ANEFA, 2001b, p. 21). Foi arquitetado, por um lado, o Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Sistema RVCC) e, por outro lado, a construção de uma Rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (a rede de Centros RVCC que esteve vigente, com esta designação, entre 2001 e 2005).

Assim, segundo Santos Silva, a ANEFA regeu a sua intervenção com base no princípio de que “[...] é possível e necessário valorizar a experiência e as capacidades profissionais, além de pessoais e cívicas, dos adultos para melhorar também o seu nível educacional” (SANTOS SILVA, 2002, p. 73), tendo sido as suas prioridades assegurar o desenvolvimento do essencial dos processos metodológicos inerentes ao Sistema RVCC, ou seja: quer as bases do modelo de organização e intervenção inerente ao processo RVCC; quer os materiais específicos de apoio ao desenvolvimento estrutural e organizacional das práticas (foi elaborado um kit para o processo RVCC); quer dos diversos instrumentos diretos de apoio para os profissionais de RVCC e para os adultos em processo; quer de dispositivos indiretos de apoio para uma documentação técnico-pedagógica adequada a todos os intervenientes no processo de RVCC; quer da compilação e divulgação de materiais de suporte teórico ao processo de balanço de competências e à construção do Dossier Pessoal (Portefólio) dos adultos. A sua atividade institucional neste domínio passou ainda por estabilizar os procedimentos relativos: ao registo nacional de avaliadores externos; à definição da gestão técnico-pedagógica dos Centros RVCC; e à acreditação de entidades potenciais promotoras de novos Centros RVCC. Ora, tudo isto foi feito com vista a conduzir, progressivamente, à consolidação futura do funcionamento nacional, que se pretendeu em rede e numa lógica de parcerias, dos Centros RVCC. O arranque efetivo desta nova oferta partiu do Projeto-piloto<sup>15</sup> que foi implementado, no contexto português, em torno de 6 Centros RVCC em observação<sup>16</sup>, tendo estes centros-piloto certificado pela primeira vez por esta via, cumulativamente entre si, um total de 493 adultos<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> O Projeto-piloto de Centros RVCC consistiu no “lançamento ‘em observação’ dos primeiros Centros RVCC e envolveu diversas fases (estudo e conceção, produção de materiais, definição do modelo de formação e certificação dos profissionais de RVCC, negociação com parceiros, públicos e privados, obtenção atempada de financiamento) e culminou com uma sessão solene na Associação Comercial de Braga, no dia 11 de Dezembro, com a presença dos dois Ministros e respetivos Secretários de Estado que tutelam a ANEFA” (ANEFA, 2001c, p. 41).

<sup>16</sup> As entidades promotoras dos seis primeiros Centros RVCC foram: no ano de 2000, a Associação Comercial de Braga; a Associação Nacional de Oficinas de Projeto (ANOP); o Centro de Formação Profissional do Seixal, e a Associação Nacional de Bombeiros; e no início de 2001, a Associação Industrial do Minho e a Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste (ESDIME).

<sup>17</sup> De acordo com os indicadores de realização da ANEFA em 2001, estiveram inscritos 5 804 adultos (3040 H e 2764 M), entrando em processo 1 597 desses adultos (cf. ANEFA, 2002c).

De sublinhar parece-nos ter sido o facto de que tendo esta oferta, em particular, sido inscrita numa linha de enfrentamento do problema da subcertificação, as orientações de política educativa teceram-se segundo linhas híbridas reconhecendo-se o potencial do processo RVCC para a “[...] construção de oportunidades e percursos de formação congruentes com os trajetos e as aquisições passadas dos formandos” (SANTOS SILVA, 2002, p. 142), tendo-se afirmado a necessidade de evitar que esta oferta se transformasse numa “atribuição administrativa de títulos escolares” (SANTOS SILVA, 2002, p. 142) ao mesmo tempo que se redefiniu as metas físicas que cada Centro RVCC teria de cumprir, em termos de certificação, para tornar este investimento eficaz no objetivo de contribuir para “[...] recuperar, tão depressa quanto possível, o atraso acumulado” (SANTOS SILVA, 2002, p. 141).

Posto isto, ficaram mapeados alguns dos aspetos principais da estruturação nacional da nova oferta pública de EFA que contribuiu para a efetiva diversificação deste campo educacional no cenário português da viragem do milénio.

### ***Notas sobre a massificação da oferta***

Em Portugal, a regulação supranacional da EFA tornou-se também explícita desde o *Programa S@ber +*, com base no qual se construiu, como já referimos, uma nova oferta pública de EFA, que representou o culminar de um emblemático processo político, porque atravessado por vincadas tensões presentes na agenda política de construção nacional do subsistema educativo destinado aos adultos, que a partir da segunda metade da primeira década do milénio passa a ser caracterizado por uma lógica inequivocamente massificadora e assente na apresentação de resultados “[...] no momento e num tempo em que todos falamos e debatemos o Memorando da União Europeia sobre Aprendizagem ao Longo da Vida” (TRIGO, 2001, p. 106).

Ora, em contexto nacional e durante o curto interregno, que ocorreria entre 2002 e 2005, do ciclo de governação socialista, a que correspondeu o 15º e o 16º Governos constitucionais<sup>18</sup>, quer as tendências de europeização das políticas públicas quer as tendências de subordinação a lógicas vocacionalistas na governação educacional pluriescalar do sector da EFA, não só teriam ambas prosseguimento como seriam inclusivamente radicalizadas, sendo possível identificar uma assumida viragem na agenda para enveredar por um novo mandato abertamente vocacionalista, que foi efetivado pelo Despacho 21 974/2002 de 25 de Setembro e pelo Decreto-lei 208/2002 de 17 de Outubro, através dos quais se extinguiu a ANEFA e se integrou as suas funções no âmbito de uma nova Direção Geral de Formação Vocacional (DGFV). Desde então, o sector perdeu, de novo, a autonomia e especificidade que tinha sido alcançada na esfera pública estatal.

Efetivamente, constatamos que os principais documentos de política educativa (nacional e supranacional) para o sector, produzidos neste período, inscreveram-se, de forma clara, nas perspetivas de modernização que são, no contexto deste padrão contábil de governação educacional, radicalizadas, como aponta Lima, “[...] já não apenas numa lógica gerencial e efficientista, mas também na perspetiva mais ampla de uma reforma do Estado, numa lógica de mercado e de subordinação da educação a orientações pragmáticas, de empregabilidade, de emulação e competitividade económica” (LIMA, 2005, p. 49). Com efeito, foram, por exemplo, iniciados nesta altura, e com este enquadramento, os procedimentos conducentes a uma nova revisão<sup>19</sup> da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), e a uma reforma do ensino recorrente de adultos<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Ambos os 15º e 16º Governos constitucionais foram de coligação entre o partido social-democrata e o partido popular, tendo sido primeiro-ministro no primeiro caso José Manuel Durão Barroso e Ministro da Educação David Justino, e no segundo caso Pedro Santana Lopes e Maria do Carmo Costa Seabra, respectivamente.

<sup>19</sup> Que seria aprovada na legislatura seguinte, originando a Lei nº 49/2005 de 30 de agosto.

<sup>20</sup> Enquadrou-se a reforma do ensino recorrente de adultos (ERA) à luz do paradigma da aprendizagem ao longo da vida, sublinhando o seu contributo para a alteração da situação educacional da população adulta portuguesa, acerca da qual se destaca: “a baixa taxa de escolarização e os índices de abandono que se elevam além das médias europeias” (Ministério da Educação, 2003, p. 8). Note-se que o ensino recorrente secundário de adultos tinha já conhecido algumas inovações desde a alteração à LBSE de 1997 (Lei

(a oferta mais antiga e a única com expressão até a criação e implementação do *Programa S@ber +*), tendo sido lançado para discussão pública, em 2003, o Documento Orientador da Revisão Curricular do Ensino Secundário Recorrente, no qual se assumiu a valorização do sector “[...] como contributo decisivo para a concretização do objetivo estratégico de qualificação dos portugueses, bem como a concretização do desígnio europeu de uma efetiva e generalizada aprendizagem ao longo da vida” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003, p. 2), explicitando-se ainda que, no fundo, se tratava de “proporcionar a todos o benefício da adaptação às exigências das mutações sociais e económicas” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003, p. 8). A merecer destaque surge a reconversão da lógica com que vinha sendo implementado o sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências (Sistema RVCC), percecionado como “[...] uma iniciativa – não apenas inovadora (no contexto europeu) – mas também pertinente e com espaço próprio no âmbito das políticas educativas, de emprego e de inserção social (...) [isto é] enquanto política ativa de emprego” (DGFV, 2004, p. 1; p. 61).

Estes exemplos ilustram, fundamentalmente, a pertinência de considerar a agenda nacional das políticas educacionais como “globalmente estruturada” (DALE, 2005), observando-se que a mesma passará a desenrolar-se, desde então, sempre em consonância com as dinâmicas supranacionais de europeização, como se pode comprovar para este curto período, pela influência e centralidade quer do Relatório de Base de Portugal sobre a realização das estratégias de educação e formação ao longo da vida na Europa, realizado em 2003 pela Comissão Europeia, quer mesmo do Relatório de Base de Portugal sobre os sistemas de qualificação e o seu impacto na aprendizagem ao longo da vida, elaborado no mesmo ano pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). De ambos os Relatórios resulta clara a crescente concretização da regulação supranacional da EFA, tendencialmente baseada na avaliação de resultados economicamente significativos.

O novo ciclo de governação política (partido socialista), vigente entre 2005 e 2011 com os 17<sup>o</sup> e 18<sup>o</sup> Governos constitucionais<sup>21</sup>, centrou a sua ação governativa em instituir uma nova velocidade e ritmo à implementação deste novo processo político de governação educacional balizado, primeiro, pela Agenda/Estratégia de Lisboa, nascida no Conselho Europeu da primavera de 2000, e posteriormente, pelo assumido relançamento dessa mesma Agenda/Estratégia de Lisboa, que saiu visivelmente reforçada do Conselho Europeu da primavera de 2005. Apesar da relação entre o global e o local ser complexa, e não determinística no que concerne à emergência de dinâmicas nacionais decorrentes da nova governação pluriescalar do sector (MILANA e HOLFORD, 2014; MILANA, 2015), o facto é que se acentuaram em Portugal, neste período, as políticas de racionalização, típicas do padrão de governação educacional prevalecte a nível supranacional (de tipo neoliberal) sendo possível identificar nos novos instrumentos de governação, tanto nos de planeamento como nos de orientação e de concertação social, discursos consonantes com o novo gerencialismo que vem enformando, desde então, a elaboração de políticas, apontando para duas vertentes principais, designadamente: para a ideia explícita de moralizar o sistema educacional, que para o sector assentou sobretudo na promoção da igualdade de oportunidades, fomentada, segundo amplamente se publicitou, pela criação de novas oportunidades; e para a ideia implícita de promover o controlo social, que para o sector assentou na ideia da responsabilização individual pela empregabilidade através de mais educação e formação, de preferência ao longo de toda a vida, e em todos os lugares da vida. Tratou-se, na essência, de um novo processo político que se materializou através de uma significativa proliferação de novos instrumentos nacionais de governação reportáveis, por seu turno, a outros instrumentos transnacionais, tendo contribuído ambos para confirmar a hipótese, avançada por Leibfried e Pierson (1995) da emergência progressiva na modernidade tardia de um sistema político de múltiplos níveis.

---

115/97 de 19 de Setembro), consistindo na introdução: das unidades capitalizáveis em 1996/1997, dos blocos capitalizáveis em 1999/2000, e dos blocos de aprendizagem em 2004/2005.

<sup>21</sup> O 17<sup>o</sup> Governo constitucional (2005-2009) teve como Primeiro-ministro José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa, e como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, e o 18<sup>o</sup> Governo constitucional (2009-2011) teve como Primeiro-ministro José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa, e como Ministra da Educação, Isabel Alçada.

A partir de este quadro teórico-conceptual é possível interpretar a Iniciativa Novas Oportunidades<sup>22</sup> (INO) como um instrumento de síntese, ou seja, representando um elemento paradigmático na governação educacional pluriescalar para o sector da EFA. Após a reconversão<sup>23</sup> da Direção Geral de Formação Vocacional (DGFV) na Agência Nacional de Qualificação (ANQ), esta foi a entidade responsável pela coordenação, a nível nacional, da implementação generalizada a nível subnacional da Iniciativa Novas Oportunidades (INO). No essencial, esta Iniciativa foi politicamente assumida como “[...] um novo impulso no caminho da qualificação dos portugueses”, tendo-se também sublinhando que o seu principal objetivo era o da “[...] escolarização geral da população ao nível do ensino secundário”, isto na medida explícita em que “a importância de apostar na generalização do nível secundário de escolaridade é claramente assumida pela Comissão Europeia” (cf. INO, 2005). Assim sendo, a estratégia desta Iniciativa, retomou e aprofundou as inovações de maior execução e financiamento introduzidas pelo *Programa s@ber +*, e assentou em dois pilares fundamentais, por um lado, na ideia de dar *oportunidades novas* aos jovens através do incremento de cursos técnicos e profissionais<sup>24</sup> e, por outro lado, na ideia de dar uma *nova oportunidade* aos adultos ativos através do aumento dos Cursos EFA e do Processo de RVCC. Para ambos os eixos foram estabelecidas metas concretas a atingir anualmente em cada um dos Centros Novas Oportunidades (CNO) da rede nacional<sup>25</sup>.

No âmbito da apresentação pública da INO chamou-se a atenção para o facto de a média de anos de escolarização em Portugal, à data, se situar nos 8,2 anos, enquanto, por exemplo, na Alemanha era de 13,4 anos e na Dinamarca de 13,6 anos (dados da OCDE em *Education at a Glance* de 2005). De entre as doze medidas desta Iniciativa, no eixo que se refere aos adultos ativos, destacamos a efetiva expansão da oferta deste sector a nível territorial, neste caso quer a oferta de Cursos EFA quer a oferta de Centros de RVCC, aumentando também para o 12º ano (a partir de 2007) o nível de formação e certificação obtido por estas vias.

O conjunto de orientações que caracterizaram a INO, implicando a massificação da certificação surgiu justificada por um discurso onde era afirmado que “[...] temos de fazer mais, temos de fazer melhor e temos de fazer mais rápido. Precisamos de acelerar fortemente a qualificação dos portugueses, tendo em vista a convergência com os países mais desenvolvidos” (cf. INO, 2005). É assim que neste contexto sobressai o peso significativo que foi atribuído ao Processo RVCC, com vista a reconhecer e validar as aprendizagens adquiridas ao longo da vida e nos seus diversos contextos, no âmbito de uma aposta nacional em prol da inclusão plena de Portugal na ambicionada “economia mais competitiva do mundo”, como repetidamente se afirma nos diversos instrumentos de regulação supranacional, encontrando-se, de resto, esta opção inscrita, de acordo com Ana Luísa Pires, numa “[...] convergência de preocupações, comuns a um conjunto significativo de países no espaço europeu e no mundo (...) [que inscrevem] o reconhecimento e a validação num paradigma de aprendizagem ao longo da vida” (PIRES, 2007, p. 1). Com efeito, disseminou-se amplamente a ideia da aposta numa ambiciosa finalidade política de envolver 1 000 000 de jovens e adultos nas ofertas de EFA. Se entre 2000-2005 estiveram no total inscritos 153 719 adultos neste processo, no período compreendido entre 2006-2010, estiveram no total inscritos 1 163 236 adultos (cf. CNE, 2011). Portanto, a INO traduziu-se, de facto, num aumento dramático do acesso à EFA, com a inscrição expressiva de mais de 10% da população portuguesa, como alguns estudos de avaliação demonstraram (LIZ; MACHADO e BURNAY, 2009; CARNEIRO, 2011).

---

<sup>22</sup> A INO foi apresentada no debate mensal da Assembleia da República a 21 de setembro de 2005.

<sup>23</sup> Dando sequência à RCM nº 124/2005, de 4 de agosto, em que o 17º Governo constitucional lança o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Programa PRACE), o Decreto-lei nº 213/2006, de 27 de Outubro, institui a nova Agência Nacional para a Qualificação, I. P., como “organismo sob superintendência e tutela conjuntas dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da educação e do emprego e formação profissional” (cf. art.º 5).

<sup>24</sup> Designadamente: Cursos Tecnológicos; Cursos Profissionais; Cursos de Aprendizagem; Cursos de Educação e Formação; Cursos de Ensino Artístico; e Cursos de Especialização Tecnológica.

<sup>25</sup> A designação de Centros Novas Oportunidades (CNO) veio substituir a designação anterior (Centros RVCC). Esta rede nacional de CNO esteve em funcionamento entre 2006 e 2012 e atingiu cerca de 500 estruturas com cobertura em todo o território nacional.

Frequentadas por grupos heterogêneos, e integrando propostas de educação e formação que acentuaram a individualização dos processos, estas ofertas permitiram que, entre 2000 e 2010, 386 463 indivíduos fossem certificados, para o caso do RVCC (sobretudo de certificação escolar, dado que o processo de qualificação profissional através desta oferta foi residual), e 68 255 para os Cursos EFA (cf. ANQ, 2011).

Ora, não estando em causa o potencial do reconhecimento, validação, e mesmo certificação, dos adquiridos experienciais da população adulta (BARROS, 2009b), várias análises críticas, como, por exemplo, a de Rodrigues e Nóvoa, alertaram à época para um pensamento ‘mágico’ ou administrativo que, por vezes, lhe surge associado (RODRIGUES e NÓVOA, 2005, p. 11), ou seja, surgiram diversos estudos oriundos da academia que recomendavam quebrar com a lógica paliativa com que as ofertas de EFA estavam a ser concebidas (CAVACO, LAFONT e PARIAT, 2014; LIMA, 2014; MARQUES, 2014) no âmbito do novo paradigma das políticas para as estatísticas.

## **Breves reflexões sobre o momento político atual (2012-2016) - impasse ou implosão da nova política de EFA?**

Se, mesmo após a real diversificação da oferta de EFA, e da sua (dilemática) massificação, atendermos às especificidades da formação social portuguesa e da situação educacional presente da sua população adulta (que prevalece preocupante), então, não se poderá ignorar, como sublinhou Licínio Lima, que “[...] talvez um dos problemas do século XX tenha sido (e esteja a ser) o não cumprimento das velhas oportunidades, das velhas promessas da modernidade, em termos de democratização, acesso à educação e intervenção social” (LIMA, 1998, p. 19). Ora, esta afirmação nos parece (expressivamente) muito atual, sobretudo quando se observa a ação política do 19º Governo constitucional<sup>26</sup>, que reduziu a governação educacional para este sector, sobretudo, à ação de suspender bruscamente os Cursos EFA e o Sistema RVCC que vinham sendo frequentados e concluídos por um número expressivo de adultos, permitindo assim a obtenção de valores relativos à participação em atividades de educação elevados para o contexto português (BENAVENTE e PEIXOTO, 2015), e, conseqüentemente, permitindo também a contratação de aproximadamente 10.000 educadores de adultos que estiveram ligados, entre outras entidades, aos Centros Novas Oportunidades (cf. ANQ, 2011). Porém, no momento hodierno, em resultado da suspensão da “nova” política de EFA, pouquíssimas ofertas de educação, pensadas para os adultos, podem ser encontradas neste país, no qual parece simplesmente ter deixado de haver lugar quer para educandos adultos pouco escolarizados, remetidos para fora do sistema de educação<sup>27</sup>, quer para os referidos educadores de adultos, remetidos para o desemprego (senão para a emigração), não obstante a sua autoformação especializada, que constitui um manancial de aprendizagem experiencial nunca antes atingido, na mesma proporção, pelos profissionais da área (LOUREIRO e CARIA, 2013; LOUREIRO, VILHENA-SOARES e SILVA, 2015) e, hoje, em risco de volatilização no âmbito da implosão da agenda educacional para a EFA.

Por um lado, seguindo-se a tradicional lógica nacional de reconversão institucional no âmbito da administração central da educação de adultos, a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) daria lugar, em 2012, à Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional<sup>28</sup> (ANQEP), com a missão de coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos. Uma reconversão, de resto operada, sem comprometer o mandato, também tradicionalmente vocacionalista, que vem caracterizando a história portuguesa deste sector. Também a bem da continuidade da descontinuidade, que se vem revelando uma invariante estrutural da governação da educação de adultos em contexto nacional, a Rede de CNO foi

---

<sup>26</sup> O 19º Governo constitucional (2011-2015) teve como Primeiro-ministro Pedro Passos Coelho, e como Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato.

<sup>27</sup> No ano letivo 2012/13 o total de adultos envolvidos em atividades de EFA, em todos os ciclos de ensino (do nível básico e secundário), foi de 87 265, enquanto no ano letivo 2010/11 foi de 305 860 (cf. DGEEC/MEC, 2014).

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 36/2012, de 15 de fevereiro.

desmantelada, emergindo, em 2013, uma nova Rede, comparativamente muito mais reduzida, de Centros de Qualificação e Ensino Profissional (Rede de CQEP), definindo-se, normativamente, como âmbito da sua intervenção a “[...] informação, orientação e encaminhamento de jovens e de adultos que procurem uma formação escolar, profissional ou de dupla certificação e/ou visem uma integração qualificada no mercado de emprego”<sup>29</sup>, encaminhando jovens a partir dos 15 anos de idade, no último ano do ensino básico, para ofertas de formação.

Por outro lado, a mais recente governação educacional para este sector decidiu voltar ao ensino recorrente de adultos (ERA) como resposta para quem procura continuar a sua trajetória escolar. Trata-se de uma opção difícil de compreender do ponto de vista da teoria educacional e pedagógica, ou da andragogia se se preferir (BARROS, 2015), dado que inúmeros estudos, oficiais e académicos, existentes nesta matéria (tanto a nível nacional como internacional), demonstraram que a escolarização da educação de adultos lhe retira o potencial transformador, sendo essencial a incursão nas lógicas da educação não-formal e informal (BARROS, 2008), quer para os educandos quer para os educadores de adultos, cuja formação profissional precisa ser especializada, continua e continuada (BENGTSSON, 1989; LAZARUS, 1989; ESTEVES, 1996; ROTHES, SILVA, GUIMARÃES, SANCHO, ROCHA, 2006). A não ser assim, o que se sabe está largamente explanado nas estatísticas, da época em que o ERA se apresentava praticamente como a única oferta ao nível das políticas públicas nacionais, e onde vigorava quase sempre desprovido de lógicas que permitissem ultrapassar os muros da escola (cf. CNE, 1990), nomeadamente: na sua taxa de abandono elevadíssima, onde menos de 4% terminavam os graus de escolaridade iniciados e havia zonas do país que não atingiam 1% (cf. Pinto, Matos e Rothes, 1998). Portanto, a opção não é científico-pedagogicamente fundada, tal como o não é a convicção de que só os exames confirmam as aprendizagens. Um pressuposto que, na nova Rede de CQEP, parece estar patente no, por sua vez renovado (desvirtuado?), processo de reconhecimento de adquiridos experienciais agora em curso, tratando-se, desde logo, de uma perspetiva paradoxal, que atribui um peso maioritário a uma prova/exame com incidência em conhecimentos de conteúdos, ficando o restante peso pendente da validação do Dossier Pessoal (Portefólio) dos adultos.

Se o *Programa S@ber* + diversificou a oferta nacional de EFA e a INO a massificou, o nome da linha programática que a fez implodir não é conhecido, mas é já sentido, na medida em que cada vez que se prolonga a escolaridade obrigatória (agora consagrada até ao 12º ano), criam-se exclusões em relação aos mais velhos, que sendo pouco escolarizados, quando na sua condição de pais, influenciam nos resultados escolares dos mais novos, como a sociologia da educação demonstrou também através de inúmeros estudos realizados em diversas geografias, dado que as expectativas, os hábitos culturais, as relações com a escola estão profundamente marcadas pelo meio social e pelo grau de escolarização e de literacia dos pais, e de outros adultos de referência, nas diversas comunidades em que vivemos (BENAVENTE, 1991; CORTEZÃO, 2000, SALGADO, 2011).

Por fim, na conjuntura contemporânea, criada no âmbito da governação pluriescalar do sector da EFA pelo paradigma hegemónico da política pública para as estatísticas, é também paradoxal a variedade de sentidos que se poderiam retirar do facto contábil de Portugal ter sido posicionado, em 2010, pelo Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), entre os três países mais “avançados” da Europa na implementação de sistemas nacionais de adquiridos experienciais (a par da França e da Noruega), onde integrava a categoria 1, dos países que “[...] estabeleceram práticas de validação, abarcando todos ou a maior parte dos sectores de aprendizagem e que demonstram já um nível significativo de certificações por esta via”, aparecendo ali valorizado, também, o “carácter claramente inovador” do Sistema RVCC face ao conjunto dos países europeus (cf. CEDEFOP, 2010). Isto quando comparado com dados da mesma Instância Internacional, de 2015, que apontam agora Portugal como o último país da União Europeia quanto à Educação ao Longo da Vida dos adultos pouco escolarizados (cf. CEDEFOP, 2015).

---

<sup>29</sup> Cf. Portaria nº 135-A/2013, de 28 de março.

## Considerações finais

Se nos questionarmos, à luz da tradição crítica e emancipatória do paradigma da educação permanente, como faz Paula Guimarães, acerca do problema fundamental do nosso tempo, que é o de saber se “[...] haverá lugar para a educação de adultos (enquanto recurso coletivo de mudança social e política no interesse de todos e sobretudo daqueles que têm menos poder e se encontram em ou mais perto de situações de marginalização e exclusão) na atualidade (e ao longo do séc. XXI)?” (GUIMARÃES, 2008, p. 1), então, teremos de admitir o desafio e a responsabilidade de, enquanto investigadores, indagarmos também pelo nosso papel e pelo papel dos atores da educação e formação de adultos, na subscrição ou recusa desta nova ordem educacional, manifesta em Portugal entre 1996 e 2016.

Dito de outra forma, sem desconsiderar o facto de que as orientações políticas, europeias e nacionais, produzidas nas últimas duas décadas emergem num contexto de globalização neoliberal, de mobilização através de uma agenda globalmente estruturada para uma “sociedade do conhecimento” que a própria economia, dita do conhecimento, impõe de modo antinómico, resta continuar a refletir criticamente acerca deste contexto hodierno de transições múltiplas que aportam novos sentidos, frequentemente contraditórios, para a área da educação de adultos e para o seu mandato. Porém, e não obstante a complexidade envolvida, observar que estas novas orientações têm vindo a ser apresentadas na esfera pública nacional de modo cada vez mais simplificado, cada vez mais como acontecimentos consumados e cada vez mais como afunilamentos ou disrupções das agendas políticas anteriores para o sector, impõe quer aos intelectuais orgânicos da academia quer aos atores das comunidades de práticas deste campo educacional a responsabilidade de conhecer para agir, de denunciar para anunciar, de educar para conscientizar, e porque não, também de ousar usar o discurso público ao seu alcance para inspirar e acender centelhas contra a implosão em curso da, ainda recente, política de EFA, que apenas interessará aos que subscrevem uma perspetiva elitista da educação, ignorando a larga maioria da população adulta deste país cujo direito à educação de base está por consolidar.

Trata-se também, não obstante a atmosfera predominante, de indagar como se haverá de reconquistar um lugar nas próprias comunidades de práticas para outras práticas e outros posicionamentos políticos menos simplistas, que inspirados em pedagogos críticos como Paulo Freire, assumam a politicidade da educação nos seus discursos e na sua *praxis*, anuindo na evidência de que o campo está com efeito condicionado, talvez até mais do que nunca, mas demonstrem, pela sua intervenção, que estando condicionado não está, de modo algum, determinado. Queremos, assumidamente, procurar saber se há, então, lugar para reivindicar uma *nova oportunidade para a educação de adultos*, hoje claramente sitiada, o que implica procurar boas práticas no terreno, mas partindo, para tal, da busca de prováveis boas práticas de resistência em contextos com capitais de experiência crítica acumulados e localmente inscritos, que forneçam pistas para o caminho coletivo que há que começar (quanto antes) a percorrer em prol da emancipação social e do direito (inalienável) dos adultos à educação.

## Referências

AMBRÓSIO, T. A construção Social de Consensos na área da Educação – Ontem, Hoje e Amanhã. A Evolução das Práticas Sociais e dos Modelos de Decisão Política. In António Teodoro (coord.). *Pacto Educativo – Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, p. 25-32, 1996.

ANEFA. *Plano de atividades 2001*. Lisboa: ANEFA, 2001b.

ANEFA. *Relatório de atividades 2000*. Lisboa: ANEFA, 2001c.

ANEFA. *Concurso nacional S@bert+: projetos premiados 1999* (Vol. I). Lisboa: ANEFA, 2001d.

ANEFA. *Plano de atividades 2002*. Lisboa: ANEFA, 2002b.

ANEFA. *Principais indicadores de realização*. Lisboa: ANEFA, 2002c.

ANEFA. *Cursos de educação e formação de adultos – o modelo de intervenção (B2A)*. Lisboa: ANEFA, 2002e.

ANEFA. *Relatório nacional – cursos de educação e formação de adultos “em observação” 2000/2001*. Lisboa: ANEFA, 2002f.

ANQ. *Linhas orientadoras para o futuro da iniciativa novas oportunidades*. Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação, 2011.

ARENDT, H. *The origins of totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1968.

BARBOSA, F. *A Educação de adultos – uma visão crítica*. Porto: Estratégias Criativas, 2004.

BARROS, R. A Educação Formal, a Educação Não Formal e a Educação Informal: Sínteses e Antíteses da Evolução da Ideia de Educação para o Sucesso pensada a partir da ótica da Educação de Adultos. In Jesus Maria Sousa (org.). *Atas do IX Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE) – Educação para o Sucesso: Políticas e Atores*. Funchal: Universidade da Madeira. CD-ROM, 2008.

BARROS, R. Subsídios para a Construção de um Racional Teórico para Investigar os (Novos) Modos de Governação e Regulação das Políticas Educativas no Sector da Educação de Adultos em Portugal. In Henrique Ferreira, Sofia Bergano, Graça Santos e Carla Lima (org.). *Atas do X Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE) – Investigar, Avaliar, Descentralizar*. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança. CD-ROM, 2009a.

BARROS, R. *Políticas para a educação de adultos em Portugal – A Governação Pluriescalar da «Nova Educação e Formação de Adultos» (1996-2006)*. Volume I e II. Braga: Universidade do Minho. [Tese de Doutoramento, não publicada], 2009b.

BARROS, R. *Genealogia dos Conceitos em educação de adultos: da educação permanente à aprendizagem ao longo da vida – um estudo sobre os fundamentos político-pedagógicos da prática educacional*. Lisboa: Chiado Editora, 2011a.

BARROS, R. *A Criação do reconhecimento de adquiridos experienciais (RVCC) em Portugal - uma etnografia crítica em educação de adultos*. Lisboa: Chiado Editora, 2011b.

BARROS, R. From Lifelong Education to Lifelong Learning: Discussion of some effects of today's neoliberal policies. *RELA - European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, Vol.3, No.2, p.119-134, 2012.

BARROS, R. *As Políticas educativas para o sector da educação de adultos em portugal: as novas instituições e processos educativos emergentes entre 1996-2006*. Lisboa: Chiado Editora, 2013a.

BARROS, R. The Portuguese case of RPL new practices and new adult educators - some tensions and ambivalences in the framework of new public policies. *IJLE - International Journal of Lifelong Education - Special issue title: Researching recognition of prior learning around the globe*, Vol. 32, Iss.4, p. 430-446, 2013b.

BARROS, R. A Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA) - um marco na europeização da agenda pública do sector, *Revista Portuguesa de Educação*, 26 (1), p. 59-86, 2013c.

BARROS, R. The Portuguese Recognition of Prior Learning (RPL) policy agenda – examining a volatile panacea by means of ethno-phenomenological interpretations, *Encyclopaideia, Journal of Phenomenology and Education*, XVIII (40), p. 53-68, 2014a.

BARROS, R. Interrogating the social purpose of recent RPL policy in Portugal – challenges and debates. In *Proceedings Book – Local Change, Social Actions and Adult Learning: Challenges and Responses of the 2014 Seminar of the ESREA Research Network “between Global and Local: Adult Learning and Development”*. Lisboa: Universidade de Lisboa. CD\_ROM, 2014b, p. 22-35.

BARROS, R. Interdisciplinaridade e mediação intercultural - Knowles, Freire e Apostel revisitados, *OMNIA - Revista Interdisciplinar de Ciências e Artes*, Nº 2, p. 13-22, 2015.

BARROS, R.; TAVARES, N. Adult Educators in Portugal: which role have they been playing? In *Proceedings Book – Positioning and Conceptualizing Adult Education and Learning within Local Development of the 2011 Seminar of the ESREA Research Network “between Global and Local: Adult Learning and Development”*. Istanbul: Bogaziçi University, 2011, p. 342-347.

BARROS, R.; BELANDO-MONTORO, M. Europeização das Políticas de Educação de Adultos: Reflexões Teóricas a partir dos Casos de Espanha e Portugal, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 21, No. 71, p. 1-28, 2013.

BENAVENTE, A. *Do outro lado da escola*. Lisboa: Editorial Teorema, 1991.

BENAVENTE, A.; PEIXOTO, P. *Menos estado social, uma escola mais desigual*. Lisboa: Observatório de Políticas de Educação e Formação/UC-ULHT, 2015.

BENAVENTE, A.; ROSA, A.; COSTA, A. F.; ÁVILA, P. *A Literacia em Portugal – resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação, 1995.

BENGTSSON, J. Recurrent Education. In Colin J. Titmus (ed.). *Lifelong education for adults – an international handbook*. England: Pergamon, 1989, p. 43-51.

CANÁRIO, R. *Educação de adultos – um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa-Formação/ANEFA, 2000.

CANÁRIO, R. Posfácio. In *Relatório Nacional – Cursos de Educação e Formação de Adultos “Em Observação” 2000/2001*. Lisboa: ANEFA, 2002, p. 49-53.

CARNEIRO, R. (org). *Accreditation of Prior Learning as a Lever for Lifelong Learning - Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*. Braga: UNESCO/MENON Network/CEPCEP – Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa Universidade Católica Portuguesa, 2011.

CARTA MAGNA SOBRE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA. (Comissão Nacional para o Ano da Educação e Formação ao longo da Vida. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 1998.

CAVACO, C., LAFONT, P.; PARIAT, M. Policies of adult education in Portugal and France: the European Agenda of validation of non-formal and informal learning, *Journal of International Journal of Lifelong Education*, Volume 33, Issue 3, p. 343-361, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco sobre a educação e formação – ensinar e aprender, rumo à sociedade cognitiva*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1995.

COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI. *Educação – Um tesouro a descobrir – relatório para a unesco* (org. de Jacques Delors). Porto: Edições ASA, 1996.

CNE. Educação de Adultos. Ensino Recorrente e Educação Extra-Escolar. (Parecer nº 2/90, redigido por Maria Teresa Ambrósio). In CNE, *Pareceres e recomendações*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação/Ministério da Educação, 1990.

CNE. *Estado da Educação 2011 – a Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação/Ministério da Educação, 2011.

CORTEZÃO, L. *Escola, sociedade. Que relação?* Porto: Edições Afrontamento, 2000.

DALE, R. A Globalização e a Reavaliação da Governação Educacional. Um Caso de Ectopia Sociológica. In António Teodoro e Carlos Alberto Torres (org.). *Educação crítica e utopia. perspectivas para o século XXI*. Porto: Edições Afrontamento, 2005, p. 53-69.

DEB. *Recomendações – Para um Conjunto Articulado de Apostas do Ministério da Educação na Qualidade e Inovação em Educação de Adultos* (estudo coordenado por Luís Areal Rothes). Lisboa: Ministério da Educação/Departamento da Educação Básica (policopiado), 1997.

DGFV. *O Impacto do reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida – uma mais valia para uma vida com mais valor*. Lisboa: Direção Geral de Formação Vocacional/Ministério da Educação/CIDEC, 2004.

ESTEVES, M. J. O Retorno à Escola: Uma Segunda Oportunidade? – Trajetórias Sociais e Escolares dos Jovens e Adultos que Frequentam os Cursos do Ensino Recorrente de Adultos. *Inovação*, 9 (3), p. 219-240, 1996.

GUIMARÃES, P. *A Educação de Adultos no séc. XXI: Desafios Contemporâneos em Prospectiva*. Policopiado (trabalho apresentado no Encontro Internacional Escola d'Estiu'08 – una educació per als homes i dones del s.XXI. Barcelona), 2008.

GUIMARÃES, P. Educadores de Adultos em Portugal: políticas fragmentadas, identidades em mudança, *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 69, p. 775-794, 2010.

GUIMARÃES, P. & BARROS, R. A nova política pública de educação e formação de adultos em Portugal. Os educadores de adultos numa encruzilhada? *Revista Educação & Sociedade*, 131, p. 391-406, 2015.

INE. *Censos 1991 – Resultados definitivos. Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1993.

INE. *Censos 2001 – Resultados definitivos de Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2002.

INO. *Iniciativa novas oportunidades*. 2005. Disponível em: <http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/9.html>. Acesso em 10/07/2014.

LAZARUS, R. Second Satge Adult Literacy. In Colin J. Titmus (ed.). *Lifelong education for adults – an international handbook*. England: Pergamon, 1989, p. 89-93.

LEIBFRIED, S. & PIERSON, P. *European Social Policy: Between fragmentation and integration*. Washington: The Brookings Institution, 1995.

LIMA, L. C. Políticas Educativas, Novas (e Velhas) Oportunidades. In *A educação na viragem do século XX – Atas das I Jornadas de Educação*. Braga: Núcleo de Estudantes de Educação da Universidade do Minho, 1998.

LIMA, L. C. *organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

LIMA, L. C. A Educação de Adultos em Portugal (1974-2004): Entre as Lógicas da Educação Popular e da Gestão de Recursos Humanos. In Rui Canário e Belmiro Cabrito (org.). *Educação e Formação de Adultos – Mutações e Convergências*. Lisboa: EDUCA-Formação, 2005, p. 31-60.

LIMA, L. C. *Políticas de educação permanente: qualificacionismo adaptativo ou educação de adultos?*, *Sensus 7*, vol. IV, 1, p. 105-121, 2014.

LIMA, L. C.; Afonso, A. J. & Estêvão, C. V. *Agência Nacional de Educação de Adultos – Estudo para a construção de um modelo institucional*. Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho, 1999.

LIZ, C.; MACHADO, M.; BURNAY, E. *Iniciativa novas oportunidades primeiros estudos da avaliação externa - percepções sobre a iniciativa novas oportunidades – Caderno Temático 2*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2009.

LOUREIRO, A.; CARIA, T. H. To learn and to construct knowledge in the context of work with adult education: A Portuguese case study. *International Journal of Lifelong Education*, 32(2), p. 149-164, 2013.

LOUREIRO, A.; CRISTÓVÃO, A. The official knowledge and adult education agents: An ethnographic study of the adult education team of a local development-oriented non-governmental organisation in the North of Portugal. *Adult Education Quarterly*, 60(5), p. 419-437, 2010.

LOUREIRO, A., VILHENA-SOARES, M. & SILVA, H. O papel supervisor dos mediadores dos cursos de educação e formação de adultos: entre o discurso e a prática. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 8(16), p. 33-50, 2015.

MARQUES, M. Finding and Tracing the effects of governance processes in the New Opportunities Initiative: an outline. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), p. 290-308, 2014.

MELO, A. Uma Nova Vontade Política de Relançar a Educação e Formação de Adultos? In António Teodoro (org.). *Educar, Promover, Emancipar – os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma Pedagogia Emancipatória*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2001, p. 101-120.

MELO, A. A Minha Leitura de Educação como Prática da Liberdade. *Educação, Sociedade e Culturas*, 23, p. 215-219, 2005.

MELO, A. *A Educação e Formação ao Longo da Vida como Via para a Inclusão: Assimilação ou Autonomia?* (policopiado), 2007.

MELO, A.; QUEIRÓS, A. M.; SANTOS SILVA, A.; SALGADO, L.; ROTHES, L.; RIBEIRO, M. *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos – Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

MELO, A.; MATOS, L.; SILVA, O. S. *S@ber +: Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006*. Lisboa: ANEFA/GMEFA, 2001.

MELO, A.; LIMA, L. C.; ALMEIDA, M. *Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos - O Contexto Internacional e a Situação Portuguesa*. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, 2002.

MILANA, M. Debating global polity, policy crossing, and adult education, *Comparative Education Review*, 59, 3, p. 498-522, 2015.

MILANA, M.; HOLFORD, J. *Adult Education Policy and the European Union – theoretical and methodological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Documento Orientador da Reforma do Ensino Secundário Recorrente*. Lisboa: Ministério da Educação, 2003.

MONIZ, A. B.; KOVÁCS, I. *Sociedade da Informação e Emprego*. Lisboa: Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional/ Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 2001.

PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO. In António Teodoro (coord.). *Pacto Educativo – Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996, p. 90-96.

PINTO, J.; MATOS, L.; ROTHES, L. *Ensino Recorrente: Relatório de Avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

PIRES, A. L. Formação de Adultos: Políticas e Práticas. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, 2007. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em 05/12/2007.

PLANO NACIONAL DE EMPREGO. *PNE 2000-2005*. Lisboa: Conselho Permanente da Concertação Social, 1999.

PROGRAMA ELEITORAL DE GOVERNO DO PS E DA NOVA MAIORIA – Eleições Legislativas. Lisboa: Partido Socialista, 1995.

PROGRAMA DO XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL – Apresentação e Debate. Lisboa: Assembleia da República/Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, 1996.

SALGADO, L. (org.). *O aumento das competências educativas das famílias um efeito dos Centros Novas Oportunidades*. Lisboa: ANQ, 2011.

SANTOS SILVA, A. *Por uma política de ideias em educação*. Porto Edições ASA, 2002.

RODRIGUES, C.; NÓVOA, A. Prefácio. In Rui Canário e Belmiro Cabrito (org.). *Educação e formação de adultos – mutações e convergências*. Lisboa: EDUCA-Formação, 2005, p. 7-14.

ROTHES, L. A.; SILVA, O. S.; GUIMARÃES, P.; SANCHO, A. V.; ROCHA, M. A. T. Para uma Caracterização de Formas de Organização e de Dispositivos Pedagógicos de Educação e Formação de Adultos. In Licínio C. Lima (Org.). *Educação não escolar de adultos – iniciativas de educação e formação em contexto associativo*. Braga: Universidade do Minho, 2006, p. 181-204.

RUBENSON, K. The Field of Adult Education: An Overview. In K. Rubenson (Ed.), *Adult Learning and Education*. Amsterdam: Elsevier, 2011, p. 3 – 13.

TEIXEIRA, M. M. Participação: Um Objetivo Estratégico. In António Teodoro (coord.). *Pacto educativo – aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996, p. 33-44.

TRIGO, M. M. O Presente e o Futuro da Educação de Adultos em Portugal. *Revista Portuguesa de Pedagogia* (35), 1, p. 101-114, 2001.

TRIGO, M. M. Balanço de Um Ano de Atividade. In Isabel Melo e Silva, José Alberto Leitão e Maria Márcia Trigo (org.). *Educação e Formação de Adultos – Fator de Desenvolvimento, Inovação e Competitividade*. Lisboa: ANEFA, 2002, p. 115-119.

---

\*Doutora em Educação. Professora Adjunta da Universidade do Algarve - Centro de investigação em Espaços e Organizações (CIEO-Ualg). Campus da Penha. E-mail: [rmbarros@ualg.pt](mailto:rmbarros@ualg.pt)

Recebido em 30/12/2015  
Aprovado em 30/01/2016