



Forum Sociológico

Série II

32 | 2018

Fraturas sociais e educativas: Desafios para a sociologia da educação

Educação de adultos : A ideologia conta

Adult education : Ideology counts

Luís Capucha



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/sociologico/1938>

DOI: 10.4000/sociologico.1938

ISSN: 2182-7427

Editora

CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa

Edição impressa

Paginação: 17-27

ISSN: 0872-8380

Refêrencia eletrónica

Luís Capucha, « Educação de adultos : A ideologia conta », *Forum Sociológico* [Online], 32 | 2018, posto online no dia 16 julho 2018, consultado o 23 agosto 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sociologico/1938> ; DOI : 10.4000/sociologico.1938

EDUCAÇÃO DE ADULTOS: A IDEOLOGIA CONTA

ADULT EDUCATION: IDEOLOGY COUNTS

Luís Capucha

■ Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas & Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL), Portugal

Resumo

Em países como Portugal e Espanha uma das dimensões mais marcantes da desigualdade escolar é geracional. Há uma diferença marcada entre os níveis de escolaridade das gerações jovens e os das mais velhas, cujas consequências são, por várias razões, nocivas. Após a apresentação de um quadro genérico da situação nos dois países, defende-se neste artigo, com recurso a uma análise aprofundada do caso português, que essas desigualdades escolares só podem ser superadas com um forte investimento em políticas de educação de adultos, cuja prioridade é determinada por fatores de ordem ideológica. O modo como nasceu, se desenvolveu e terminou a Iniciativa Novas Oportunidades (INO) fornece um bom plano de observação para a sustentação desta ideia. De facto, esse programa terminou por razões de ordem estritamente ideológica, ficando o país desprovido de qualquer política de educação de adultos, e terminando assim o processo de recuperação dos indicadores educativos da população adulta que se registavam.

Palavras-chave: educação de adultos, equidade educativa, ideologia, mercado de trabalho

Abstract

In countries like Portugal and Spain one of the most striking dimensions of school inequality is generational. There is a marked difference between the educational levels of the young and older generations, whose consequences are, for various reasons, harmful. After presenting a general picture of the situation in both countries, this article, based on an in-depth analysis of the Portuguese case, argues that these school inequalities can only be overcome with a strong investment in adult education policies, whose priority is determined by ideological factors. The way in which the New Opportunities Initiative (INO) was born, developed and terminated provides a good observation point to support this idea. In fact, this program ended for strictly ideological reasons, depriving the country of any adult education policy, thus ending the process of recovering the educational indicators of the adult population that were registered.

Keywords: adult education, educational equity, ideology, labour market

Introdução

A desigualdade escolar tem várias faces. Uma das mais marcantes é entre gerações. Tal é o caso de países como Portugal e Espanha, que durante décadas desconsideraram a prioridade que outros países dedicaram às políticas educativas, gerando assim uma clara diferença entre os níveis de escolaridade das gerações mais jovens, e os das mais velhas, que foram massivamente afastadas de percursos escolares prolongados.

Os défices de qualificações das gerações mais velhas em idade ativa farão sentir os seus efeitos na sociedade e no trabalho ainda durante muitas décadas, o que torna injusta (por ausência da reposição do direito à educação) e ineficiente (porque é negativa para a participação cívica e para a produtividade económica) qualquer política educativa que se limite a esperar pela substituição das gerações e não invista na educação de adultos como uma prioridade. Tanto mais quanto o envolvimento em atividades de aprendizagem ao longo da vida (ALV),

requisito indispensável de modernização das sociedades e das economias contemporâneas, depende da qualidade das aprendizagens iniciais, as quais, para os adultos, dependem por sua vez da oferta de políticas de educação específicas a si dirigidas.

O presente artigo¹ parte da apresentação de alguns indicadores básicos que ilustram os défices de qualificação e de participação em atividades de ALV nos dois países ibéricos, por comparação com as médias da União Europeia (UE). O facto de ambos terem lançado recentemente, quase em simultâneo, programas de promoção da educação de adultos, conjuntamente com a proximidade entre os dois países no que respeita aos referidos défices, fruto de uma história recente com muitas similitudes (apesar das diferenças igualmente relevantes, ambos conheceram ditaduras prolongadas, a adesão simultânea à Comunidade Económica Europeia, o desenvolvimento tardio das políticas sociais e das políticas de educação, economias relativamente pouco desenvolvidas, entre muitos outros aspetos), justifica a comparação entre eles, tendo por referência a UE. Ambos os países tiveram recentemente desempenhos relevantes, mas, apesar de tudo, distintos. Em Portugal, a Iniciativa Novas Oportunidades (INO), Eixo Adultos, atingiu níveis mais elevados de desempenho do que o Educación Secundaria Obligatoria (ESO) espanhol. Porém, aquele programa foi extinto, ao contrário do seu congénere do país vizinho, quando ambos se encontravam sujeitos a programas de ajustamento negociados com a troika formada pela Comissão Europeia, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Central Europeu (embora no caso espanhol não tenha sido subscrito um Memorando de Entendimento, como aconteceu em Portugal).

O objetivo do presente artigo é, então, argumentar que foram razões ideológicas, e não de outra ordem, as que levaram à extinção da INO. Os fundamentos dessas razões organizam-se em torno de duas áreas principais: as preferências pelo modelo de “educação de segunda oportunidade” ou pelo modelo de “educação popular” ou “educação para o desenvolvimento”, por um lado; e o valor dos diplomas escolares obtidos por via de metodologias estranhas ao universo escolar mais tradicional, num contexto em que esses valores, nomeadamente os de nível secundário, possuem um valor social muito relevante, por outro lado.

Após a apresentação dos indicadores de contextualização sobre a estrutura das qualificações da população e da participação em atividades de ALV, parte-se para a análise específica do caso português, avançando-se um conjunto de argumentos exploratórios da tese de que foi uma ideologia educativa elitista, e não a conjuntura de crise, que determinou a extinção da educação de adultos neste país, como o autor do presente artigo pode

testemunhar a partir de uma posição privilegiada de observação que ocupou.

Defende-se, nomeadamente, que uma política de educação de adultos dotada de meios, executada em larga escala e utilizando processos mais ou menos estranhos aos cidadãos comuns, por romperem com os processos educativos escolares mais tradicionais, pode tornar-se controversa e ser objeto de disputas resultantes, paradoxalmente, do seu próprio sucesso, na medida em que se produzem alterações na estrutura das qualificações e do seu poder marginal (a banalização implica uma desvalorização relativa de diplomas escolares que em determinada altura são raros e depois se generalizam). Pode-se criar, desta forma, uma base social de apoio a ideologias educativas conservadoras e reativas à inovação implicada em medidas de educação de adultos utilizadas por programas como “as novas oportunidades”.

Educação de adultos e desigualdades educativas em Portugal e Espanha

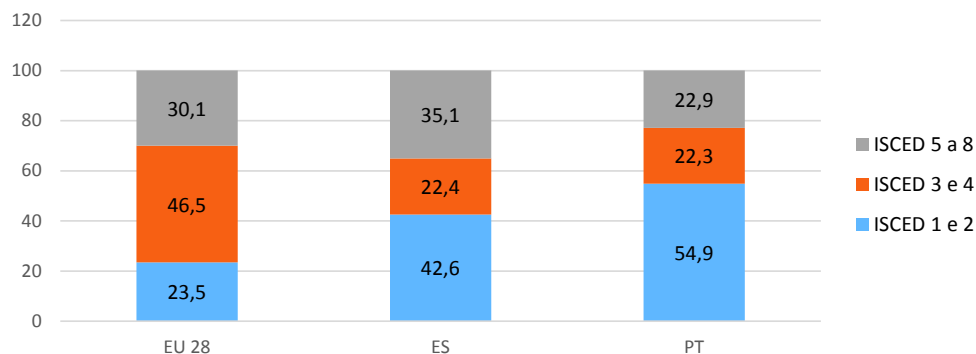
A existência de profundas desigualdades escolares entre as populações adultas, não sendo um exclusivo de Portugal e Espanha, é um fenómeno cujos contornos são particularmente graves na Península Ibérica. Essas desigualdades têm diversas facetas, quer quanto às causas, quer quanto às consequências – nomeadamente em termos do modo como repercutem noutros domínios de desigualdades (Martins, Mauritti, Nunes, Romão e Costa, 2016; Sebastião e Correia, 2009) – e ainda quanto à estrutura. É neste último aspeto que nos iremos concentrar por um pouco.

Assim, enquanto na União Europeia a 28, em 2015, apenas 23,5% da população entre os 25 e os 64 anos possuía no máximo um nível de qualificações equivalente aos níveis 1 e 2 da International Standard Classification of Education (ISCED), esse valor subia para 42,6% em Espanha e para mais de metade da população, 54,9%, em Portugal (ver Figura 1).

O nosso país é, de resto, no conjunto, o que apresenta os maiores défices, com apenas 22,9% da população detentora de um nível de qualificação equivalente aos ISCED 5 a 8, valor que sobe para 30,1% na UE28 e para 35,1% em Espanha, que, aliás, se destaca pela positiva no contexto europeu. Os dois países ibéricos assemelham-se quanto à proporção da população adulta com um nível médio de qualificação, com 22,3% e 22,4% nos ISCED 3 e 4, respetivamente, para Portugal e Espanha. Ambos se encontram muito atrás da EU28, onde esse nível de qualificação abrange 46,5% da população entre os 25 e os 64 anos.

Assim, enquanto o principal desafio para Espanha, numa perspetiva de convergência com a UE, é o de elevar os níveis mais baixos de escolarização para os ISCED 3 e 4, Portugal tem a dupla tarefa de

Figura 1 ▸ Qualificações da população adulta (25-64) em Portugal, Espanha e EU, 2015



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

fazer o mesmo, num esforço ainda mais marcado, e também o de elevar a população com níveis de qualificação superior.

É isso que tem vindo a acontecer, embora a um ritmo demasiado lento para uma convergência que se desejaria mais rápida. E também mais uniforme no caso de Portugal, dadas as oscilações evidenciadas na Figura 2. De facto, se aceitarmos que a elevação das qualificações da população adulta depende, em boa parte, da ALV – uma variável dependente, por sua vez, da qualidade da educação inicial e/ou da qualidade da oferta de educação de adultos (Walther e Stauber, 1998) –, a recuperação dos países com maiores défices implica um esforço político continuado de “regresso dos adultos à escola”, para um novo “início educativo”, e da aproximação da escola em relação às aprendizagens que os adultos fazem ao longo da sua vida em contextos não formais e informais (Cavaco, 2009; Moura e Alcoforado, 2011).

O conjunto dos países que compõem a UE28 passou, desde o início do século, de níveis próximos dos 7% de participação de adultos em ações de aprendizagem ao longo da vida para níveis próximos de 11% em 2016. Na EU a 15 a subida foi também

significativa, e regular, passando de cerca de 8% para 12,5% no mesmo período.

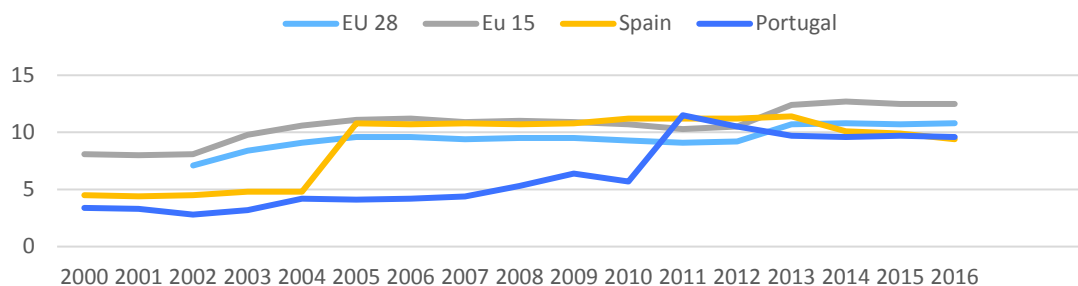
Em Espanha o percurso é mais irregular. Em 2000 o indicador situava-se próximo dos 5%, nível que se manteve até 2004, quando se dá um salto para cerca de 11%, mais do dobro, portanto, em 2005. O nível manteve-se até 2013, quando se inicia uma descida ligeira até cerca de 9%, em 2016.

Mas a oscilação portuguesa foi ainda maior. Em 2011 Portugal apresentou o valor mais alto dos casos considerados na Figura 2, perto de 12%. O nosso país tinha saído do nível mais baixo, pouco mais de 3%, em 2000. O indicador cresceu para o quádruplo, depois de uma ligeira descida em 2002 e de uma subida contínua até perto de 7% de 2009. Desce depois ligeiramente em 2010 e dá em seguida um salto notável para o valor referido em 2011. Depois veio sempre a descer até aos 9% em 2016, coincidindo com Espanha, mas já abaixo dos valores médios europeus.

O que explica estas oscilações? Segundo os estudos disponíveis foi a política o fator decisivo.

Em Espanha, o programa ESO – Educación Secundaria Obligatoria – foi o responsável pela

Figura 2 ▸ Participação em ações de Aprendizagem ao Longo da Vida, entre 2000 e 2016, população entre 25 e 64, UE28, EU15, Portugal e Espanha



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

subida verificada e pela estabilidade relativa alcançada. Depois do salto verificado entre 2004 e 2005, os resultados não sofreram grandes modificações, antes apontam para a estabilidade até 2016, apesar do ligeiro decréscimo registado em 2013 e nos anos seguintes. Em contexto de crise, foram muitos os adultos a aceder a este sistema, porque se encontravam desempregados. Neste país, parece ter sido o próprio contexto de crise, em particular o aumento do desemprego (que já se verificara em 2004, embora de forma menos brutal do que depois de 2008), a impulsionar a educação de adultos, havendo registo do aumento de indivíduos envolvidos com maior evidência, no âmbito da ESO, nos Centros de Educación de Personas Adultas nos anos de maior impacto da crise (Feito, 2015). O Programa tem tido continuidade, constituindo o principal dispositivo no país vizinho para cumprir os objetivos de qualificar a sua população adulta com níveis de escolaridade inferiores ao secundário.

Em Portugal foi a Iniciativa Novas Oportunidades que provocou a subida já referida, tendo-se atingido resultados que nos colocaram no grupo dos melhores desempenhos europeus, do mesmo modo que foi o fim deste programa que provocou a descida de três pontos percentuais que se verificou depois de 2011, ano da sua extinção política (Capucha, Sebastião, Cruz Martins e Capucha, 2016).

O desempenho da Iniciativa Novas Oportunidades

Vale a pena analisar com mais detalhe o caso português, para tentar perceber o modo como uma ideologia pode influenciar a política educativa ao ponto de, em condições financeiras semelhantes e com o mesmo tipo de défices educativos, se ter adotado uma decisão oposta à que ocorreu em Espanha.

Segundo os registos administrativos da Plataforma SIGO (Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa), a INO abrangeu entre janeiro de 2007 e maio de 2011 um total de

1 568 490 pessoas, tendo dessas obtido uma certificação total 424 893 e parcialmente outras 291 793.

Como mostra a Quadro 1, o "ensino recorrente", uma modalidade de educação de adultos que apenas comporta alguma flexibilização em relação à educação para crianças e jovens no modo de completar os diferentes níveis de escolaridade de forma modular, mantendo o essencial da organização curricular e dos processos pedagógicos, foi sendo esvaziado desde os 2091 diplomados no ensino básico em 2004/2005 até aos 2 em 2012/2013, após o que conheceu um pequeno acréscimo até aos 114 em 2014/2015. No secundário, o ensino recorrente atingiu um máximo de 14 590 em 2006/2007, para depois os valores caírem até atingirem 3779 em 2011/2012, registando-se uma pequena recuperação em 2013/2014, quando concluíram esse nível de escolaridade no ensino recorrente 6126 adultos. Voltou a verificar-se uma quebra, desta vez muito acentuada, para 531 alunos certificados em 2014/2015. Este número, bem como os registados no nível básico, reflete um desinvestimento político nesta modalidade de educação de adultos, por se ter considerado desadequada em relação à forma como os adultos aprendem, valorizando a sua experiência. Ao todo, entre 2004/2005 e 2014/2015 as Estatísticas da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) registaram 16 208 certificações de nível básico e 78 359 de nível secundário na modalidade de Ensino Recorrente.

Os anos de decréscimo do ensino recorrente foram anos de afirmação das certificações por via das modalidades dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC). Os primeiros, entre os anos de 2007/2008 e 2014/2020 certificaram 66 128 pessoas no nível básico e 84 560 no nível secundário.

Já através do processo de RVCC, entre 2008/2009 e 2014/2015 (com ausência de dados para 2013/2014), foram certificadas 220 837 pessoas com o nível de escolaridade básica, e 133 425

Quadro 1 ▶ Adultos diplomados, por modalidade

Básico	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Recorrente	2091	1597	11143	889	142	142	74	36	2	120	114
EFA	-	-	-	10295	8359	13634	12087	8729	4294	4219	4511
RVCC	-	-	-	-	75935	70147	41342	24494	7841		1077

Secundário	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Recorrente	12162	13139	14590	8231	5802	5031	4665	3779	4303	6126	531
EFA	-	-	-	376	11763	16269	18517	15130	8932	5811	7762
RVCC	-	-	-	-	44916	47173	18997	11451	10357		531

Fonte: DGEEC, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, ME, Estatísticas da Educação, 2015.

com o ensino secundário. Nas modalidades que compunham a INO certificaram-se assim, ao todo, 286 965 pessoas com o ensino básico e 217 985 com o ensino secundário, o que corresponde, respetivamente, a 17,7 vezes e 2,8 vezes o que fez o ensino recorrente, mesmo considerando que estas diferenças se registam apesar de serem contabilizados mais 3 anos no recorrente do que nos cursos EFA e mais 5 anos do que nos processos de RVCC.

A meio do ano de 2011, com a mudança de ciclo político, iniciou-se o desmantelamento da Iniciativa Novas Oportunidades, que enquadrava estes cursos. As declarações do ministro da Educação nessa altura apontaram para a recuperação, nunca verificada, do ensino recorrente, e para a valorização da formação profissional, em substituição do princípio da dupla certificação. Naturalmente, esta opção refletiu-se num forte decréscimo dos resultados produzidos pelos cursos EFA e pelos processos RVCC.

Assim, numa análise mais detalhada ano a ano, verificou-se que o número de pessoas certificadas ao nível do ensino básico em cursos EFA desceu dos 10 295 de 2007/2008 para 8359 no ano seguinte. Nos anos de 2009/2010 e 2010/2011 atingiram-se os valores mais elevados, respetivamente 13 634 e 12 087, os quais vieram a decair nos anos seguintes para 8729 em 2011/2012, 4294 em 2012/2013, 4219 em 2013/2014 e 4511 em 2014/2015. O padrão desta modalidade foi idêntico no nível secundário, embora os números sejam superiores, tendo-se passado de um valor residual de 376 em 2007/2008² para 11 763, 16 269, 18 517 e 15 130 entre 2008/2009 e 2011/2012. A partir de 2012/2013 iniciou-se um percurso fortemente descendente, com 8932 certificados nesse ano letivo, 5811 em 2013/2014 e 7776 em 2014/2015.

A modalidade do Reconhecimento, Verificação e Validação de Competências (RVCC), que tinha sido regulamentada em 2001, sendo a mais atípica do ponto de vista da ortodoxia escolar, a menos conhecida (e, por isso, reconhecida) quer pelos profissionais da educação, quer pelo público, e também a mais inovadora no plano metodológico e pedagógico, foi aquela em que as oscilações foram maiores, porque foi mais sujeita à controvérsia ideológica (Capucha, 2013). Vejamos agora, ano a ano, os resultados alcançados, tal como sintetizado no Quadro 1.

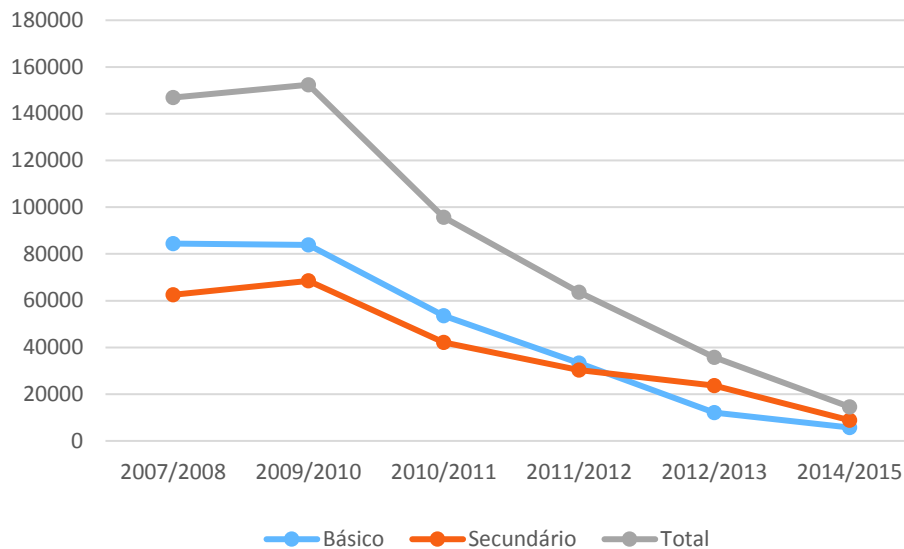
Em 2008/2009 os certificados ao nível do ensino básico na modalidade de RVCC foram 75 935 e ao nível do ensino secundário foram 44 916. O número de certificações manteve-se em planos elevados em 2009/2010 (70 147 certificados ao nível básico e 47 173 no nível secundário) e em 2010/2011 (41 342 certificações no nível básico e 18.997 no nível secundário). Em julho de 2011 a situação política mudou e isso refletiu-se logo nos indicadores desse ano e, principalmente, nos anos

seguintes, quando os valores passaram para 24 494 certificados por RVCC no nível básico e 11 451 no nível secundário em 2011/2012, apenas 7841 no nível básico e 10 357 no nível secundário em 2012/2013, e uns escassos 1077 no nível básico e 531 no nível secundário em 2014/2015. Para o ano de 2013/2014 não se conhecem os dados.

A Iniciativa Novas Oportunidades criou uma rede de mais de 450 Centros Novas Oportunidades (CNO) a funcionar em todo o território continental de Portugal, muitos deles realizando itinerâncias, para aproximar os serviços educativos das pessoas e dos seus contextos de vida e de trabalho. Esses centros, que empregavam cerca de 10 000 profissionais (entre técnicos de orientação escolar, técnicos de RVCC, professores, formadores e avaliadores externos), eram geridos por escolas públicas (cerca de metade), Centros de Emprego e Formação Profissional, autarquias, associações de desenvolvimento e empresas (não apenas empresas de formação, mas de todos os setores). Aliás, formalmente ligada aos CNO por via de protocolos de colaboração, funcionava uma rede de mais de 4000 empresas, entre as quais se encontravam as maiores do país.

Se aceitarmos que o ensino recorrente corresponde a um princípio de educação de segunda oportunidade fortemente marcado pelos modelos escolares de ensino/aprendizagem, e que os cursos EFA e os processos RVCC se inscrevem mais numa tradição da educação de adultos como educação para o desenvolvimento (Silva, 1990), ou como educação popular (Canário e Cabrito, 2005; Lima, 2006; Melo, 1981), assente num modelo construtivista de educação específica para adultos (Barros, 2011) baseada na noção de competências, isto é, que considera não apenas o que se sabe, mas também o que se sabe fazer (Ceitil, 2006), tanto a decisão de pôr fim à INO como a de a iniciar foram resultantes da escolha política entre estes dois modelos. Mas enquanto a decisão de a criar, no seguimento de políticas que vinham desde 2001 (depois da criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, e da regulamentação dos Cursos EFA e do sistema RVCC), correspondeu a um forte impulso orientado para resultados em larga escala, a de a extinguir criou um vazio quase absoluto e inédito no país (Araújo, 2014; Capucha, 2013), como mostra a queda no número de certificados em todas as modalidades, evidenciada pela Figura 3.

Não se pode dizer que tenha sido por questões financeiras que tal aconteceu. Na realidade, Espanha não se encontrava numa situação muito melhor do que a portuguesa quando as políticas de educação de adultos prosseguiram no país vizinho, constituindo mesmo, como vimos, uma resposta procurada pelos desempregados à sua situação. Além disso, o dinheiro que existia para a execução do Programa

Figura 3 ▸ Adultos certificados em todas as modalidades

Fonte: Cálculos próprios a partir dos dados DGEEC, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, ME, Estatísticas da Educação, 2015.

não se extinguiu, apenas foi desviado para outros setores, onde tem sido difícil a sua utilização produtiva. Vejamos então, com um pouco de atenção, algumas pistas que ajudem a perceber a decisão tomada, contra a corrente da adesão em massa da população a uma medida de política que, nos 24 meses anteriores ao golpe fatal que recebeu, acolhia uma média de 30 000 pessoas por mês, segundo os registos da Plataforma SIGO em maio de 2011.

Um debate com fortes contornos ideológicos e um lento retomar de prioridades

O contexto político que quase levou à extinção a educação de adultos em Portugal foi precedido por um debate mediático e político em torno da validade das novas modalidades utilizadas pela INO para permitir o acesso dos adultos pouco escolarizados a níveis superiores de escolarização (Capucha, 2013). De um lado, argumentava-se contra a legitimidade de modalidades como o RVCC, principalmente se comparadas com o tempo necessário para a obtenção dos diplomas nas modalidades de educação de jovens (média de 1 ano para concluir o secundário e nove meses para o básico no caso do RVCC, e três anos no terceiro ciclo do ensino básico e outros três no secundário para os jovens). Utilizou-se como ferramenta crítica o anátema do “facilitismo”, ao mesmo tempo que se procurava reabilitar uma visão elitista e seletiva da escola. A base dos argumentos assentava essencialmente numa visão da escola tradicional, dos currículos fortemente sementados por disciplinas, da pedagogia centrada na transmissão

de conteúdos e em processos avaliativos em que os exames nacionais têm o papel principal.

Do outro lado, adotava-se uma visão segundo a qual mais do que o local onde se aprendeu e quanto tempo se levou a fazê-lo, o que conta são as competências possuídas (saberes, atitudes e aptidões, na formulação adotada pelo Quadro Nacional de Qualificações), sejam elas adquiridas em contextos formais, não-formais ou informais. Essas competências podem ser certificáveis por meio de procedimentos metodológicos que têm como ferramenta primeira o portefólio de aprendizagens adquiridas ao longo da vida (com destaque para a vida profissional), confrontado com referenciais de competências-chave segundo procedimentos de certificação complexos, para assegurar qualidade aos processos (Araújo, 2014). Há que não perder de vista que o debate ideológico de temática educativa extravasou o campo das políticas educativas e passou para o plano social mais geral, desde o momento em que começaram a certificar-se competências de nível secundário. A raridade dos diplomas deste nível de ensino confere-lhes um valor que justifica a luta em torno do monopólio da sua posse. No fundo, discutia-se o que valiam diplomas escolares obtidos por vias que não são as mais ortodoxas.

Curiosamente, quando havia boas razões para acreditar que o programa estava a atingir os seus objetivos não apenas de certificação, mas de qualificação efetiva da população, o governo decidiu não participar na vaga de 2011 do Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) da OCDE, consistente na condução de um

inquérito internacional às competências (*Skills*) dos adultos. Quando a decisão foi tomada, já se tinham gasto cerca de 1,3 milhões € com a preparação do estudo, estavam treinados os inquiridores, feito o pré-teste e o INE estava apenas a uma semana do início do trabalho de campo. Essa participação seria, de facto, a oportunidade de testar o impacto efetivo da INO não apenas no plano das certificações, mas também dos ganhos de competências das pessoas. Ficou-se, assim, sem esse teste, por razões que nunca foram explicadas. Como evidência empírica do “valor acrescentado” aos saberes pela reflexão crítica sobre eles e da validade do processo de certificação de competências adquiridas em contextos não-formais e informais, ficou o importante contributo da equipa de avaliação do Programa, dirigida por Roberto Carneiro (2011), que dedicou boa parte dos seus esforços à aferição desses impactos, considerados muito positivos.

Estava ainda presente no debate a questão do valor da educação de adultos. Não foi por acaso que a justificação adiantada para acabar com os processos de RVCC e reduzir a mínimos os cursos EFA foi a de que esses processos não resultavam em maior empregabilidade dos adultos, como se a utilidade da educação de adultos se pudesse medir apenas pela empregabilidade. Haveria, portanto, no discurso do governo formado em 2011, que investir na formação profissional, como se ela substituísse a educação de adultos e aumentasse, só por si, a empregabilidade. Isso traduziu-se numa mudança da afetação dos Fundos Estruturais, que foram reprogramados em 2011, descapitalizando a educação de adultos e transferindo os meios para programas de apoio às empresas notoriamente ineficazes.

O fim de uma política de sucesso comprovado pelos factos terminava, “curiosamente” sem protestos a não ser os esboçados pelos profissionais de educação e formação de adultos que estiveram envolvidos na sua promoção. Uma conjugação de fatores ajuda a compreender o fenómeno da não contestação. Em primeiro lugar, gerara-se na sociedade portuguesa, com o apoio de instituições europeias, um ambiente de medo provocado pela retórica da “bancarrota” e da falência do país supostamente provocada pelo governo que tinha criado e se tinha empenhado na Iniciativa Novas Oportunidades. Defendê-las era sentido como uma defesa dos males que, alegadamente, tinham assolado o país. Depois, a propalação pela comunicação social da ideia de que a Iniciativa promovia o facilitismo no acesso aos diplomas e apenas tinha servido para apresentar números idealizados sobre a situação do país inibiu muitos dos diplomados de se pronunciarem publicamente em defesa da política de que tinham beneficiado. Em terceiro lugar, a oposição como que se envergonhou de reivindicar para si uma política que se tornou alvo

da crítica de que tinha promovido a politização da educação de adultos (Capucha, 2013).

À espera do retorno da educação de adultos em larga escala: Alguns desafios

O governo formado após as eleições de 2015 assumiu novamente no seu programa a educação como uma prioridade. E comprometeu-se a recriar um programa em larga escala para a educação de adultos. O programa foi anunciado em 2016 com o nome “Qualifica”, e foi recebido na comunicação social como o “regresso das novas oportunidades”. Porém, as referências a esse programa tendem a ser evitadas em todos os documentos oficiais do Ministério da Educação e até em sessões de debate e divulgação para promotores organizados pelas agências nacionais responsáveis. A questão principal que se coloca agora não é, naturalmente, a das designações, mas sim a dos conteúdos. Nesse ponto, o Qualifica é de facto muito parecido, no seu desenho, com as Novas Oportunidades. Mas existem ainda muitas incertezas.

As primeiras têm que ver com recursos. A Iniciativa Novas Oportunidades possuía um quadro de financiamento que traduzia a ambição que possuía: a meta era a de qualificar um milhão de adultos até 2010 e a dotação orçamental era de 3.403.573.374,4 € para o período 2007/2013. Na reprogramação de 2011, como se referiu acima, quase todos os recursos foram retirados da educação de adultos e colocados no programa Compete – de apoio às empresas –, onde têm tido dificuldade em ser utilizados. Até uma nova reprogramação dos Fundos Estruturais, os recursos serão muito limitados.

Assim, este segmento do sistema de educação, que sempre dependeu dos ciclos de financiamento europeu, continua à espera de um orçamento sustentável, isto é, não dependente dos Fundos Estruturais e das suas contingências. Se os adultos têm direito à educação, e se essa constitui uma efetiva prioridade dos governos, então não há razão para o seu financiamento não se inscrever no Orçamento de Estado, ficando assim ao abrigo das oscilações nos quadros de financiamento europeu.

Um segundo tipo de incerteza tem que ver com a promoção do novo programa. A Iniciativa Novas Oportunidades foi lançada com ampla divulgação mediática e envolvimento político ao mais alto nível. A promoção motivou a adesão dos primeiros interessados que foram abrindo caminho a outros que se lhes foram juntando, cada vez menos de forma isolada e mais de forma organizada e orgânica, no âmbito da família, das empresas e das freguesias. Em cada ano lançavam-se uma ou duas grandes campanhas publicitárias, em todos os meios de comunicação social, cada uma delas apelando a um segmento do público menos “ganho” segundo as

conclusões e estudos de opinião que a mencionada avaliação externa (Carneiro, 2011) ia identificando. A Iniciativa Novas Oportunidades tinha uma presença quotidiana junto das pessoas e esse foi um fator determinante dos resultados alcançados. O novo Programa Qualifica apenas timidamente está a ser divulgado em iniciativas de âmbito muito reduzido, destinadas sobretudo a possíveis promotores, sem visibilidade pública.

Por outro lado, a Iniciativa Novas Oportunidades dispunha de uma rede de mais de 450 Centros Novas Oportunidades disseminados por todo o país, próximos de todos os cidadãos e com uma imagem distintiva. Os próprios Centros, que tinham metas para alcançar, eram grandes promotores da Iniciativa, numa lógica da divulgação "face a face", de proximidade. Ora, para o Qualifica, apenas em 2017 se começou a procurar construir uma rede de 300 Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), estando-se ainda longe de atingir esse número. E muitos dos CQEP que existem formalmente constituídos não iniciaram de facto a atividade, por falta de recursos para o funcionamento. A massa carece de energia para se pôr em movimento, e esta está a faltar. Energia e comando, dado que a dirigir o novo Programa ainda estão pessoas conhecidas entre os profissionais de Educação e Formação de Adultos pelo seu papel ativo no desmantelamento da Iniciativa Novas Oportunidades.

O terceiro tipo de incertezas tem que ver com opções técnicas que confundem os operadores e os cidadãos. A este propósito podem-se elencar vários aspetos:

- O governo que começou a encerrar os Centros Novas Oportunidades em 2011 criou, no papel, os novos CQEP. A própria utilização da palavra "ensino" no nome dos novos Centros anuncia uma nova visão da missão destes centros, que rejeita a construção da educação a partir das competências, para adotar a lógica univertorial para a qual a palavra "ensino" – e o discurso à sua volta – remete. Depois, passaram a atribuir-se aos centros funções de orientação de jovens a par da de adultos, redundantes em relação aos serviços de psicologia e orientação nas escolas, que se mantiveram, o que provoca desfocagem da missão dos Centros.
- De todos os modos, estes CQEP só começaram a funcionar, em número muito reduzido, já em 2017. As ambiguidades que se criaram trouxeram, porém, um problema associado: desperdiçando a experiência dos profissionais de educação e formação de adultos e a riqueza resultante das diferentes formações de base que possuíam, os CQEP passaram a recrutar apenas psicólogos, empobrecendo a sua composição profissional.

- O governo encomendou à OCDE um novo diagnóstico da situação, com vista a (re)desenhar o novo programa Qualifica. A equipa da OCDE começou por produzir um diagnóstico que não acrescentou uma vírgula ao que já se sabia e, pelo contrário, ocultou aspetos relevantes mas politicamente controversos que era preciso clarificar. Quanto às medidas que irão resultar do trabalho da equipa da OCDE, ainda não se sabe quais serão, mas já é mau sinal que não se procurasse rever o que tinha corrido de modo menos conseguido no passado. Muitas das debilidades apontadas à Iniciativa Novas Oportunidades, mesmo no seu período de auge, tinham já sido identificadas e explicitadas de modo detalhado em relatórios do conhecimento do governo. Tal é o caso da necessidade de reforçar os mecanismos de controlo de qualidade dos processos de certificação, de atingir públicos estratégicos como os analfabetos, os jovens adultos e os empresários, e por fim de reforçar os processos de RVCC profissional, cujos instrumentos tinham sido criados em finais de 2010. Não é preciso "reinventar a roda". Procuram-se agora "boas práticas" para disseminar, o que implica a desvalorização ou desperdício das que há muito estavam identificadas e tinham funcionado de forma massiva.
- Uma das boas práticas que existiam foi a produção de ferramentas como os referenciais de competências-chave, o Quadro Nacional de Qualificações, a Caderneta Individual de Competências, a Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades, o Catálogo Nacional de Profissões e o *site* das Profissões, entre outras. Estranhamente, o governo decidiu mandar produzir um Referencial de Competências Básicas para os jovens à saída do secundário, produzindo dois efeitos: cavou um fosso entre a educação de jovens e de adultos não com base nos processos pedagógicos e nas metodologias de ensino-aprendizagem, mas nas próprias competências de saída do sistema, reforçando o perigo de desvalorização da educação de adultos. Onde era necessário reforçar a coerência de todo o sistema e valorizar todos os seus segmentos, introduziu-se uma dispersão de referenciais que apenas pode fragilizar o desempenho da educação no seu conjunto. Sabendo-se que o problema maior foi, na experiência passada, o de legitimar, aos olhos das pessoas, processos e ofertas fora do padrão escolar tradicional, esta separação não ajuda em nada a educação de adultos.

- Um caso especial do que pode ser uma perversão do sistema consiste na importação de medidas estereotipadas, promovidas como panaceias por organizações internacionais, mas de muito reduzida adesão à realidade portuguesa. É o caso do *Promoting Entrepreneurship* proposto pela OCDE. O problema de Portugal não é a falta de empreendedores. O que falta é qualificá-los e ajudá-los a organizar o trabalho nas suas empresas de forma moderna e inovadora. O problema maior para a produtividade é qualificar, mas é também tirar partido das qualificações. Isso passa pela organização do trabalho, pela qualificação dos empresários e pela valorização do trabalho, a todos os níveis, incluindo os salariais. Esta é uma forma de respeitar a velha e utilíssima relação entre educação de adultos e desenvolvimento que um programa ajustado às necessidades que Portugal não pode desprezar.

Entretanto, parecem ter sido postos de parte o Quadro Nacional de Qualificações e o Catálogo Nacional de Profissões. Esses documentos permitem a definição dos conteúdos, perfis funcionais, qualificações e competências requeridas por mais de 250 profissões. Em vez de rígidas, estas ferramentas estavam desenhadas para responder às mutações no mundo do trabalho, por via da ação de dezasseis Conselhos Setoriais, compostos pelos Parceiros Sociais, empresas, especialistas nas diversas áreas e agentes de formação e educação, que validaram o Catálogo e o abriram a revisões propostas pelos operadores nas profissões já desenhadas e à introdução de novas profissões requeridas pelos agentes económicos.

Pôr de parte essa componente do sistema é um pouco pôr em causa a lógica de trabalho em estreita cooperação entre Parceiros que caracterizou o período das Novas Oportunidades e constituiu um dos segredos do seu sucesso. Outros segredos foram a valorização do conceito de "dupla certificação" (profissional e escolar), a proximidade em relação às pessoas e a flexibilidade nos percursos formativos permitida pela modularidade, diversidade e permeabilidade entre todos os componentes do sistema.

Conclusão

A educação de adultos tem uma história longa em Portugal (Alcoforado, Ferreira, Ferreira, Lima, Vieira, Oliveira e Ferreira, 2011; Araújo, 2014). Oscilando o seu principal pendore entre uma lógica mais escolar de educação recorrente ou de segunda oportunidade, ou uma lógica de promoção do desenvolvimento comunitário e de

educação popular, a verdade é que, até 2007, a sua abrangência foi sempre muito reduzida e desadequada em relação à dimensão dos problemas de infraqualificação da população portuguesa. Mas, paradoxalmente, a execução nunca tinha sido tão fraca como no período entre 2013 e 2016. As justificações da quebra não são financeiras, são ideológicas. O dinheiro existia, mas foi retirado das políticas de educação de adultos. O governo julgava dispensável a educação de adultos e, principalmente, as suas componentes construídas em torno do conceito de competências.

Essa estratégia quebrou um dos laços conceituais mais fortes da Iniciativa Novas Oportunidades: o que unia a formação e a educação, traduzido no conceito de "dupla certificação" como núcleo central da ideologia subjacente ao Programa. O conceito foi, de resto, expandido para procurar superar também a dicotomia entre a escolarização e o desenvolvimento local. A procura das qualificações escolares assumiu a forma de movimento social de promoção do estatuto pessoal das pessoas, de qualificação para a cidadania e para o trabalho, e de promoção da capacidade das empresas e das comunidades locais.

Uma conjugação de fatores relativos ao processo político e à batalha ideológica que foi travada contra a Iniciativa Novas Oportunidades, em parte motivada por razões sociais – a democratização do valor dos diplomas – e em parte por razões puramente político-ideológicas a respeito do modelo de educação de adultos, fez com que a defesa do Programa, quando ele foi extinto, fosse fraca, permitindo assim que se deixasse um vazio no sistema educativo português.

Mas o contexto mudou. Agora espera-se que se retomem as dinâmicas que se provou ser possível existirem em Portugal. Isso implica atuar em cinco domínios prioritários: (i) dotar o Programa Qualifica do orçamento de que necessita para ganhar escala; (ii) divulgar de forma massiva o regresso da oportunidade de cada pessoa voltar à aprendizagem e validar as suas competências, ao mesmo tempo que se retoma a ideia de que a qualificação é uma necessidade das pessoas, das empresas, das comunidades e do país, sem a qual não se poderão conseguir mais progressos económicos e sociais; (iii) recuperar a massa crítica constituída pelos profissionais formados durante a Iniciativa Novas Oportunidades que ainda estão disponíveis para utilizar a experiência ganha no novo programa; (iv) retomar a prática de assegurar total transparência no novo programa, através da publicação mensal de todos os seus resultados; (v) assegurar pluralidade entre os promotores (escolas, centros de formação, associações de desenvolvimento, empresas, autarquias e entidades formadoras públicas e privadas), respeitando a diversidade

das suas culturas e promovendo a emulação na prossecução de resultados.

Se estas são as dinâmicas que é preciso retomar no plano político, no plano científico compete aos investigadores, nomeadamente aos sociólogos, estudar os mecanismos que, numa nova conjuntura, podem funcionar de forma que retome uma prioridade nacional, a da qualificação da população adulta. A cooperação entre o conhecimento científico e a ação política teve sempre, neste domínio político, um campo de aplicação em que ambos ganharam, e não há razões para pensar que isso possa ter mudado.

A questão-chave para a qual se aguarda ainda uma resposta é, agora, a de saber como retomar o percurso no ponto interrompido em julho de 2011. Essa questão decompõe-se em muitas outras. Como recuperar a confiança das pessoas e das instituições? Como retomar o investimento? E como passar das palavras aos atos? Será que a resposta a estas questões passa pela retoma das cinco dinâmicas acima referidas, que no passado produziram resultados tão visíveis e podem voltar a produzi-los? Estas interrogações ficam, aqui, como contributo para uma agenda de investigação que ajude a impulsionar de novo a Educação de Adultos em Portugal.

Notas

- ¹ Produzido a partir de uma comunicação apresentada em Córdoba, Espanha, no dia 14 de julho de 2017 na II Conferência Ibérica de Sociologia da Educação da Federación Española de Sociología, Associação Portuguesa de Sociologia e Universidade de Córdoba.
- ² O Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos de nível secundário (Gomes, 2006) só foi aprovado em 2006, permitindo a organização de cursos EFA e de processos de RVCC para este nível escolar.

Referências bibliográficas

- Alcoforado, L., Ferreira, J. A. G., Ferreira, A. G., Lima, M. P. de, Vieira, C., Oliveira, A. L., & Ferreira, S. M. (2011). *Educação e formação de adultos: Políticas, práticas e investigação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Araújo, L. (2014). Educação de adultos: Soluções transitórias para um problema persistente. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal (Vol. I). A construção do sistema democrático de ensino* (pp. 353-392). Lisboa: Almedina.
- Barros, R. (2011). *A criação do reconhecimento de adquiridos experienciais (RVCC) em Portugal. Uma etnografia crítica em educação de adultos*. Lisboa: Chiado Editora.
- Canário, R., & Cabrito, B. (2005). *Educação e formação de adultos. Mutações e convergências*. Lisboa: Educa.
- Capucha, L. (2013). Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: A qualificação de adultos é uma prioridade. *Aprender*, (34), 26-65.
- Capucha, L., Sebastião, J., Cruz Martins, S. da, & Capucha, A. R. (2016). Crisis and education in Southern Europe: The effects of austerity and ideology. *Comparative Sociology*, 15(5), 563-620.
- Carneiro, R. (Ed.) (2011). *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning. Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*. Braga: UNESCO e CEPCEP.
- Cavaco, C. (2009). *Adultos pouco escolarizados: Políticas e práticas de formação*. Lisboa: Educa.
- Ceitel, M. J. (Org.) (2006). *Gestão e desenvolvimento de competências*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência – DGEEC. (s/d). Disponível em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/dgeec>
- Eurostat. (s/d). Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>
- Feito, R. (2015). La experiencia escolar del alumnado de la ESO de adultos. Un viaje de ida y vuelta. *Revista de Asociación de Sociología de la Educación*, 8(1), 44-56.
- Gomes, M. C. (Coord.) (2006). *Referencial de competências-chave para a educação e formação de adultos. Nível secundário*. Portugal: Direção-Geral de Formação Vocacional, Ministério da Educação.
- Lima, L. C. (Org.) (2006). *Educação não escolar de adultos. Iniciativas de educação em contexto associativo*. Braga: Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos.
- Martins, S., Mauritti, R., Nunes, N., Romão, A. L., & Costa, A. F. (2016). A educação ainda é importante para a mobilidade social? Uma perspetiva das desigualdades educacionais da Europa do Sul no contexto europeu. *Revista Portuguesa de Educação*, 29(2), 261-285. doi: 10.21814/rpe.7920
- Melo, A. (1981). Educação de adultos: Conceitos e práticas. In M. Silva, & M. I. Tamen (Orgs.), *Sistema de ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Moura, A., & Alcoforado, L. (2011). Potenciais contributos das teorias da actividade para os processos de reconhecimento, validação e certificação de adquiridos profissionais. In L. Alcoforado, J. A. G. Ferreira, A. G. Ferreira, M. P. de Lima, C. Vieira, A. L. Oliveira, & S. M. Ferreira (Eds.), *Educação e formação de adultos: Políticas, práticas e investigação* (pp. 89-100). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Sebastião, J., & Correia, S. (2009). The democratisation of school education in Portugal. In J. M. L. Viegas, H. Carreiras, & A. Malamud (Orgs.), *Portugal in*

the European context (Vol. I). Institutions and politics. Lisboa: Celta Editora.

Silva, A. S. (1990). *Educação de adultos: Educação para o desenvolvimento.* Porto: Edições ASA.

Walther, A., & Stauber, B. (Eds.) (1998). *Lifelong learning in Europe (Vol. 1). Options for the integration of living, learning and working.* Tübingen: Neuling Verlag.

Recebido a 16/01/2018. Aceite para publicação a 06/03/2018.

Luís Capucha (luis.capucha@iscte-iul.pt). Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas & Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL). Edifício ISCTE, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, Portugal.