

# A EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS DE INSERÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAIS – CONTRIBUTOS PARA A INVESTIGAÇÃO EM TORNO DAS DINÂMICAS SOCIOEDUCATIVAS NA MEDIDA RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

LILIANA LOPES

InED | Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto

Equiparada a Assistente | UTC de Ciências da Educação |

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto

Doutoranda<sup>1</sup> em Sociologia da Educação | Instituto de Educação da Universidade do Minho

[lilianalopes@ese.ipp.pt](mailto:lilianalopes@ese.ipp.pt)

## Resumo

Neste artigo apresentam-se as fundações de um estudo de caso que pretende identificar e compreender dinâmicas de regulação mútuas entre políticas de inserção social e o campo da educação de adultos, a partir da implementação da medida Rendimento Social de Inserção num território urbano socialmente desqualificado. A pesquisa centraliza o desenvolvimento local enquanto domínio estruturante da educação de adultos, procurando compreender como se constroem localmente respostas educativas associadas ao paradigma de desenvolvimento partilhado na rede de parceiros para a intervenção em prol da inserção social e do desenvolvimento social; e como esses processos contribuem para a configuração da educação de adultos. O quadro de análise será híbrido, integrando dimensões do campo das Ciências da Educação e do Trabalho Social.

**Palavras-chave:** educação de adultos; desenvolvimento local; políticas sociais

---

1 Investigação financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do QREN – POPH – Tipologia 4.1 – Formação Avançada, com participação do Fundo Social Europeu e de fundos nacionais do Ministério da Educação e da Ciência (ref.<sup>a</sup> SFRH/BD/74024/2010).

### Abstract

This article presents the foundations of a case study research designed to identify and analyze the reciprocal regulatory dynamics of social insertion policies and adult education. The case defined is the implementation of the Social Insertion Income measure in a socially disqualified urban territory. The research focus sets local development as the structurant field of adult education, attempting to understand how educational processes are locally constructed when associated with a social development concept shared within the social partners' network for local intervention towards social insertion and social development; and how this contributes for the configuration of adult education. The analytical approach is hybrid, integrating dimensions from Education Sciences and Social Work fields.

**Key-words:** adult education; local development; social policy

### CONTEXTUALIZAÇÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nos territórios em que os fenómenos de exclusão social e de pobreza são percebidos pelos dispositivos de diagnóstico social como mais intensos, coexistem várias medidas de intervenção social decorrentes das políticas públicas de ação social. A mais notória destas medidas será o Rendimento Social de Inserção (RSI) que, tal como a medida antecessora (Rendimento Mínimo Garantido - RMG), é um instrumento de ação político-social de âmbito nacional, estabelecido como um novo direito social de todas as pessoas e famílias que vivem abaixo de um determinado nível de rendimentos, integrando-se na categoria de dispositivos de “mínimo garantido” que se constituíram na Europa como recurso de última linha para as pessoas que não reúnem condições para assegurar a sua subsistência pelos seus próprios meios (Rodrigues, 2010: 92). Os documentos jurídico-normativos que criam o RSI<sup>2</sup> definem-no como uma medida “que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária”, “respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social”.

As orientações políticas para a definição dos programas de inserção previstos na medida RSI começam por estabelecer que “o programa de inserção do rendimento social de inserção é constituído por um conjunto de acções destinadas à gradual integração social, laboral e comunitária dos titulares desta medida, bem como dos membros do seu agregado familiar” (art.º 3º da Lei nº 13/2003, de 21 de maio), e avançam com uma tipologia geral de ações previstas para a sua concretização:

---

2 Lei nº 13/2003, de 21 de maio, alterada pela Lei nº 45/2005, de 29 de agosto

As acções do programa de inserção compreendem, nomeadamente:

- a) Aceitação de trabalho ou de formação profissional;
- b) Frequência de sistema educativo ou de aprendizagem, de acordo com o regime de assiduidade a definir por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho;
- c) Participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais, comunitárias ou ambientais e que normalmente não seriam desenvolvidos no âmbito do trabalho organizado;
- d) Cumprimento de acções de orientação vocacional e de formação profissional;
- e) Cumprimento de acções de reabilitação profissional;
- f) Cumprimento de acções de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxicodependência;
- g) Desenvolvimento de actividades no âmbito das instituições de solidariedade social;
- h) Utilização de equipamentos de apoio social;
- i) Apoio domiciliário;
- j) Incentivos à criação de actividades por conta própria ou à criação do próprio emprego.

(n.º 6 do art.º 18º da Lei nº 13/2003, de 21 de maio)

A partir da análise do quadro geral de orientações para os programas de inserção, é possível perceber que as acções que se preveem como linhas de intervenção centrais para a inserção social dos beneficiários do RSI situam-se, em larga medida, na área da educação e da formação profissional. As zonas de interpenetração entre o campo da educação de adultos e o campo do trabalho social contemporâneo, no âmbito desta medida de política social em concreto, trazem desafios particulares à análise e compreensão dos processos e fenómenos em curso, já que os objetos de análise se apresentam como conceções e práticas híbridas que se constroem quotidianamente, e cuja análise exige abordagens que ultrapassem as perspectivas disciplinares clássicas. As interrogações em torno do fenómeno de centralização da educação e formação de adultos na conceção de processos e práticas para a inserção social dos beneficiários do RSI atravessam o espectro das Ciências da Educação, e as respostas não podem abster-se de contemplar que os cruzamentos entre educação de adultos e intervenção em prol da inserção social dos indivíduos, a partir do RSI, vão sendo desenhados a vários níveis de forma complexa e multidimensional.

## PONTOS DE PARTIDA

A investigação em torno do RSI como medida da política social do Estado-Providência português tem privilegiado a avaliação da eficácia e do impacto da medida na promoção da (re)inserção social dos beneficiários (p.e. Rodrigues, 2010; CNRM, 2002; Capucha *et al.*, 1998), não equacionando de forma específica o lugar e papel da educação de adultos nos programas de inserção. Já a

investigação em torno das dinâmicas socioeducativas com pessoas adultas tem sido bastante profícua na análise dos processos de reconfiguração da educação de adultos a partir de estruturas históricas e/ou emergentes no próprio campo (p.e. Barros, 2009; Cavaco, 2009; Lima, 2006; Rothes, 2005), privilegiando no seu quadro de análise as políticas educativas nacionais e/ou internacionais, não se detendo especificamente nos processos de regulação da educação de adultos a partir das lógicas que condicionam a sua incorporação no arsenal de estratégias mobilizadas pelas políticas sociais para o combate à pobreza e à exclusão social.

### TRAÇANDO AS PRIMEIRAS FRONTEIRAS

No âmbito das Ciências da Educação urge analisar as dinâmicas socioeducativas com pessoas adultas que estão, atualmente, associadas à medida RSI: os pontos de partida no que concerne a conceções e abordagens educativas; os sentidos que se desenham para a sua evolução; os processos e os intervenientes que são determinantes para a sua configuração. Para tal, importa primeiro compreender que o RSI, sendo uma medida da política social nacional definida, desenhada e coordenada centralmente, está concebido como um mecanismo de ação social descentralizado, de base de intervenção local, numa lógica de rede e de parceria entre setores da ação estatal e organizações da sociedade civil, nomeadamente instituições particulares de solidariedade social ou outras que prossigam os mesmos fins. Apesar de haver, já à data de criação do RSI, uma organização descentralizada do Instituto da Segurança Social, I. P. em delegações distritais, e de estarem já criadas estruturas municipais e de freguesia para a articulação em rede da intervenção social e educativa – as Redes Sociais – a medida RSI está assente noutra tipologia de estrutura organizacional territorializada: os Núcleos Locais de Inserção (NLI)<sup>3</sup>. Ressalve-se, no entanto, que de acordo com as recomendações da Comissão Nacional para o RSI, sempre que a implementação desta medida ocorra num território (concelho ou freguesia) com Rede Social constituída, é a partir desta que operará o NLI. Sendo esta recomendação

---

3 Os diplomas legais que criam (Lei nº 13/2003, de 21 de maio, alterada pela Lei nº 45/2005, de 29 de agosto) e regulamentam a medida RSI (Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro) preveem uma base concelhia para os NLI, mas contemplam a flexibilização desta diretiva sempre que o número de beneficiários do RSI o sugira: podem criar-se NLI numa base territorial de freguesia, como se podem criar NLI que abrangam mais do que um município. Relativamente à sua composição, prevê-se que os NLI sejam constituídos por representantes das entidades que operam, no território, nos setores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde, nas autarquias, e ainda por representantes de “outros organismos, públicos ou não, sem fins lucrativos, que desenvolvam actividades na respectiva área geográfica, desde que para tal se disponibilizem, contratualizando com o núcleo competente a respectiva parceria e comprometendo-se a criar oportunidades efectivas de inserção” (n.º 4 do art.º 33 da Lei nº 13/2003, de 21 de maio). A coordenação dos NLI é da responsabilidade do representante da segurança social, que tem voto de qualidade em todos os processos de decisão que competem ao NLI.

relevante para evitar sobreposições e difusão de esforços na intervenção social, destaca-se aqui por sublinhar as perspetivas político-ideológicas que orientam a ação social do Estado no que concerne a esta medida.

A organização reticular e a lógica de parceria não são novidades trazidas pela medida RSI às estratégias de intervenção social na luta contra a pobreza e na promoção do desenvolvimento. Já em 1996, aquando da instituição do RMG, se configurou a sua gestão e acompanhamento através de estruturas locais - Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) - que eram essencialmente equivalentes, em composição e funcionamento, aos NLI<sup>4</sup>. A apropriação do conceito e da orgânica das redes, por parte do Estado, para a implementação das suas políticas de inserção social formaliza-se mais claramente em 1997, ano em que se institucionalizam as Redes Sociais enquanto “fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão por parte das autarquias e de entidades públicas ou privadas com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão e à promoção do desenvolvimento social”<sup>5</sup>. Esta lógica de territorialização e reticulação da ação social pública pretende criar condições estruturais para “que em cada comunidade se criem novas formas de conjugação de esforços, se avance na definição de prioridades e que em suma se planeie de forma integrada e integradora o esforço colectivo através da constituição de um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas com intervenção nos mesmos territórios”<sup>4</sup>.

#### PARA A DEFINIÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE

A composição e os processos de coordenação e de negociação que consubstanciam o funcionamento dos NLI são objetos particularmente relevantes para a análise da associação entre a educação de adultos e a ação social no âmbito do RSI, já que é a partir destas estruturas que se aprovam os programas de inserção, se organizam os recursos existentes no território com vista à sua prossecução, e se faz o acompanhamento e avaliação da sua execução. Se se viu que a intervenção social a partir da medida RSI privilegia ações no campo da educação e formação profissional, a forma como os recursos socioeducativos orientados para pessoas adultas num dado território são mobilizados para estas ações, e os processos dinâmicos que resultam na sua reconfiguração e, eventualmente, na criação de novos recursos no campo da educação de adultos, são determinados em sede de NLI. A par da sua centralidade no que respeita à organização das dinâmicas de educação de adultos no território, há que reconhecer aos NLI um outro potencial de estruturação deste campo a um outro nível. Estas estruturas, organizadas primordialmente para suportar a intervenção social da medida RSI, emergem como contextos onde potencialmente se desenrolam processos regu-

---

4 Cf. Lei 19-A/96, de 29 de junho, que cria o RMG

5 Cf. Núcleo da Rede Social (2001). *Programa Rede Social*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social

lação local situacional (Barroso, 2006) das políticas de educação de adultos.

Precisamente porque as políticas sociais atuais preveem um acentuado grau de penetração dos processos de regulação local<sup>6</sup>, para a análise das inter-relações que se estabelecem entre a educação de adultos e a ação para a inserção social dos beneficiários RSI é imperativo que haja um centramento da análise em implementações locais da medida RSI, para a construção da necessária compreensão contextualizada dessas inter-relações nas várias dimensões e sentidos em que se estabelecem.

Como modo de investigação, concebeu-se então um estudo de caso, configurando-se um campo próximo das situações sociais reais, tornando possível analisar o fenómeno de interpenetração entre RSI e educação de adultos num espaço e num tempo definidos que o situam socialmente. Para este estudo, selecionou-se como unidade de análise um território de implementação local da medida RSI, em que a entidade responsável pelo acompanhamento da medida é um dos parceiros da sociedade civil com assento no NLI, e é cumulativamente a entidade coordenadora local de um Contrato Local de Desenvolvimento Social (CLDS) que também está em implementação no mesmo território. O NLI e o CLDS em questão têm uma base territorial de freguesia, situada na periferia de uma zona urbana. As balizas temporais do estudo circunscrevem o período de vigência do CLDS - maio de 2008 a abril de 2011 – uma vez que a implementação do programa CLDS acarreta características específicas e distintivas ao desenvolvimento da medida RSI.

O CLDS é um programa que “tem por finalidade promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos”<sup>7</sup>. No preâmbulo da Portaria que cria o Programa CLDS, destaca-se que este se concebe em diálogo com a estratégia definida no Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI)<sup>8</sup>, e que contempla áreas prioritárias de

---

6 A passagem de um Estado «provisor» a um Estado «mobilizador» dos atores sociais locais, que chama a si tarefa de regulação das dinâmicas de territorialização das políticas públicas segundo lógicas de ação distintas do tradicional Estado-Providência, é consequência da crescente penetração de lógicas liberais na conceptualização do papel e funções do Estado nos distintos setores sociais, incluindo os campos da intervenção social e da educação aqui em foco, e ocorre em paralelo com a constatação da crescente complexidade dos problemas sociais e da decrescente capacidade de resposta do Estado como ator central face às configurações específicas que os problemas assumem em cada local (p.e. Ferreira, 2005; Lima & Afonso, 2002; Griffin, 1999a e 1999b)).

7 Cf. art.º 1º da Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril, que cria o Programa CLDS

8 A política social que o Programa CLDS corporiza vem substituir a medida 1 do Programa PROGRIDE (Cf. Portaria n.º 730/2004, de 24 de junho), que por sua vez substituiu o extinto Programa de Luta Contra a Pobreza (Cf. Despacho n.º 122/MSSS/96, de 27 de Agosto). A operacionalização destes programas organiza-se a partir do mesmo princípio integrador multisectorial e territorializado que preside ao Programa Redes Sociais.

intervenção através de medidas que assegurem os direitos básicos de cidadania e a correção das desvantagens na educação e formação/qualificação. No mesmo preâmbulo estabelece-se que a grande aposta do Programa CLDS consiste numa concentração de recursos em eixos de intervenção considerados essenciais na estratégia nacional de luta contra a pobreza e a exclusão social e, conseqüentemente, na intervenção para o desenvolvimento: emprego, formação e qualificação; intervenção familiar e parental; capacitação da comunidade e das instituições; e informação e acessibilidade.

Todos os eixos de desenvolvimento obrigatório do programa CLDS apresentam um potencial de relação direta com a implementação de ações situadas no campo da educação de adultos. Conseqüentemente, estando um projeto CLDS em implementação no território, a organização dos recursos socioeducativos para a intervenção social faz-se a partir dos processos de coordenação e desenvolvimento do CLDS. Reforça-se assim, na unidade de análise em estudo, a lógica da territorialização das políticas sociais e educativas que vinha já associada à implementação da medida RSI, o que poderá contribuir para aumentar as oportunidades de regulação dessas políticas a partir das dinâmicas de articulação e negociação no seio da rede local, tornando particularmente interessante o período de vigência do CLDS para a análise desses fenómenos.

## EIXOS DE ANÁLISE

A confluência de duas medidas políticas de inserção social territorializadas na freguesia reforça a importância do local enquanto unidade de estudo da reconfiguração do campo da educação de adultos a partir da intervenção social, sempre contemplando que a análise deve cruzar níveis locais, nacionais e supranacionais<sup>9</sup>. A análise dos fenómenos de estruturação do campo da educação de adultos a partir das redes locais que operativizam a medida RSI e o programa CLDS, deve atender à complexidade que compõe as sociedades locais, recorrendo a “um registo de justificação compósita que articule a observação local com a reflexão sobre os aspetos mais globais do mundo em que vivemos, incluindo a dimensão sócio-histórica, de modo a contextualizar, no espaço e no tempo, o estudo das políticas e da acção educativas.” (Ferreira, 2005: 86).

Concretizando, considerou-se que o ponto de partida para este estudo consistiria em mapear os intervenientes que compõem o coletivo de parceiros do CLDS em relação aos recursos socioeducativos que aportam para a intervenção; às perspetivas conceptuais e metodológicas de educação e formação de adultos que colocam em jogo para a definição dos programas de inserção, e para a eventual criação de novos recursos socioeducativos para a sua operacionalização; aos conceitos de desenvolvimento social e de inserção que sustentam a sua

---

9 Para aprofundamento a propósito da emergência de uma *agenda globalmente estruturada para a educação* veja-se Dale (2000), bem como autores nacionais que recuperam esta noção a propósito da realidade portuguesa, como por exemplo Antunes (2004) e Teodoro (2001)

intervenção no território; e às visões sobre o trabalho social que mais marcadamente influem nas decisões que tomam em torno dessa intervenção.

#### SENTIDOS EMERGENTES PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A informação recolhida evidencia que o conjunto de parceiros no projeto CLDS integra entidades de distintos setores e tradições de intervenção social e educativa, entre os quais aqueles que seguidamente se destacam pelo seu envolvimento na conceção e implementação de ações no campo da educação de adultos orientadas para as pessoas beneficiárias do RSI:

- Centro Novas Oportunidades (CNO);
- Agrupamento Vertical de Escolas;
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP);
- Projeto do Programa ESCOLHAS;
- Centro de Saúde;
- Ludoteca;
- Serviço de Educação Financeira;
- Projeto CLDS.

Cada uma das concretizações destes parceiros no CLDS pode ser localizada num de três dos quatro domínios (Cf. Canário, 1999) que tradicionalmente, e em traços largos, balizam este campo a partir da consideração das finalidades para as quais se orientam, dos seus modos de concretização e dos públicos que congregam: a alfabetização e o ensino recorrente / escolarização (ações desenvolvidas com o CNO e o Agrupamento de Escolas); a formação profissional contínua / qualificação profissional (ações desenvolvidas com o IEFP); e a animação sociocultural (ações desenvolvidas com a Ludoteca, com o Serviço de Educação Financeira, com o Projeto ESCOLHAS e pela própria equipa do Projeto CLDS). O quarto domínio – designado por desenvolvimento local, composto pelo conjunto de práticas de articulação entre processos educativos e desenvolvimento à escala local – concebe-se aqui como domínio integrador dos restantes no âmbito da intervenção social, como se preconiza pela articulação do campo da educação de adultos com a medida RSI e o programa CLDS nos diplomas legais, e como é proposto por Canário ao afirmar que “os processos de desenvolvimento local participativos se instituem como momentos de síntese dos diferentes polos que definem a educação de adultos, contribuindo para tornar mais visível a globalidade dinâmica dos processos de educação de adultos e contrariando uma visão analítica e estanque dessas várias dimensões” (1999: 14).

#### EDUCAÇÃO DE ADULTOS E DESENVOLVIMENTO

É a visão integrada dos vários domínios da educação de adultos na construção do desenvolvimento local que obriga a questionar o paradigma de desenvolvimento que confere sentido a esta inter-relação no contexto concreto do trabalho social junto dos beneficiários do RSI na freguesia em questão. Aos



trabalhadores do setor social exige-se-lhes que ajam quotidianamente, de forma sistematizada e sustentada, a partir do seu conceito de desenvolvimento – a sua ação profissional organiza-se em torno da promoção do desenvolvimento de indivíduos/grupos/comunidades, donde se impõe como central a necessidade de desocultar os entendimentos de desenvolvimento sobre os quais tomam decisões e agem. Se esta ação se há-de desenvolver entretecida em processos educativos, por imperativo normativo da própria estratégia política para a promoção do desenvolvimento, então os processos educativos hão-de ser (re)concebidos e implementados em função de um conceito de desenvolvimento (re)construído pelos agentes em contexto.

A pluralidade de entendimentos de desenvolvimento é quase invisibilizada por um aparente consenso em torno da necessidade deste se redefinir continuamente por princípios de crescimento económico, em função da necessidade de integração na economia globalizada, sendo que os vários processos de ajuste estrutural que cada país encetou nesse sentido fragilizaram os setores da segurança social, dos cuidados de saúde e da educação<sup>10</sup>. A imperatividade de integração na ordem económica global tem vindo a contribuir para perpetuar a ideia de razoabilidade na apropriação do desenvolvimento pela esfera económico-financeira em sentido estrito. Esta visão em torno do desenvolvimento social é coerente com a perspetivação da inserção laboral como via única para a inserção social, o que se traduz em políticas sociais de combate à exclusão e de promoção do desenvolvimento mais propícias a fomentar os domínios da educação de adultos da escolarização, qualificação e formação profissional. No caso em estudo, este expectável investimento diferencial no desenvolvimento de ações educativas nestes domínios verifica-se através da análise dos planos de ação para o CLDS, dos programas de inserção dos beneficiários do RSI acompanhados pela equipa, dos relatórios de avaliação produzidos, e do discurso dos intervenientes:

- o número de ações previstas e executadas nos domínios da alfabetização, da formação académica e profissional, do reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) supera largamente o número de ações desenvolvidas no domínio da animação sociocultural;
- as ações de carácter educativo associadas ao domínio sociocultural foram planificadas, implementadas e avaliadas de forma mais frágil no que concerne a princípios, objetivos e estratégias educativos;
- várias das ações de carácter educativo associadas ao domínio sociocultural privilegiavam o desenvolvimento de competências pessoais para a empregabilidade.

No entanto, este processo de reforço das políticas de educação de adultos mais associadas ao modelo de modernização e controlo estatal e ao modelo de gestão de recursos humanos (Lima & Guimarães, 2011: 40), por efeito da sua as-

---

10 Cf. ICPQL - Comissão Independente População e Qualidade de Vida (1998)

sociação a medidas e programas de política social, tem que ser lido no contexto global das transformações da relação entre o paradigma de desenvolvimento - económico-financeiro, primordialmente - o emprego e a educação. Finger & Asún (2003: 101) sistematizam algumas linhas de reflexão que convergem para a necessidade de reequacionar a relação entre educação de adultos e o desenvolvimento, sob pena de se perder o sentido para as reconfigurações que esta associação acarreta para o campo da educação de adultos: por um lado, constata-se que “a nova economia global” se caracteriza cada vez mais pela precariedade e desqualificação do emprego – senão mesmo pelo desemprego; paralelamente, reconhecem que, nas sociedades capitalistas a “educação de adultos oferece-se cada vez mais como meio de sobrevivência pessoal através de reciclagem para o mercado de emprego, de formação profissional e até mesmo das chamadas ‘competências de sobrevivência’”, pondo-se ao serviço de indivíduos e de organizações que têm que lidar com as consequências negativas da globalização económica<sup>11</sup>. Este processo resulta, inevitavelmente, na instrumentalização da educação de adultos pelo turbocapitalismo, na medida em que se torna numa mercadoria desenvolvida e promovida para seu benefício, pervertendo-se a sua vocação de humanização do processo de desenvolvimento que anteriormente mediava a articulação, no plano político, entre educação permanente<sup>12</sup> e desenvolvimento (Finger & Asún, 2003: 31).

No caso em estudo, esta articulação paradoxal da educação de adultos com o paradigma de desenvolvimento capitalista apresenta evidências concretas e extremas, uma vez que se trata de um contexto de intervenção orientado especificamente para pessoas cujas trajetórias são particularmente marcadas pela exclusão social, caracterizadas genericamente pelas baixas habilitações escolares, pelo desemprego de longa duração, por baixos rendimentos. Já no que respeita à relação das pessoas com a oferta da educação de adultos, no período em estudo é marcada pela obrigatoriedade de frequência de ações de caráter socioeducativo em virtude da contratualização da medida RSI. A entrada não voluntária é, em si, um fator de comprometimento do propósito humanizador da educação de adultos nas sociedades desenvolvidas.

## NOVOS SENTIDOS EMERGENTES PARA O APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE

---

11 Os autores sustentam que o paradigma de desenvolvimento sempre esteve na base dos sentidos de desenvolvimento da educação de adultos: se enformou as sociedades modernas, enformou também as distintas perspetivas para a educação de adultos, sempre entendidas como tentativas de humanizar o processo de desenvolvimento (Finger&Asún, 2003: 26). Por outro lado, afirmam que se os contextos históricos e socioculturais condicionam a educação de adultos, também são construídos neste campo, o que acentua a responsabilidade social dos processos de educação de adultos associados ao combate à exclusão social.

12 Educação permanente, grosso modo, é a origem conceptual, o sentido original, para uma sociedade onde estamos sempre a aprender, mas dentro de um marco político dos modelos democrático-emancipatórios (Lima & Guimarães, 2011: 42)

Cruzando estas circunstâncias específicas para o desenvolvimento da educação de adultos com concepções de desenvolvimento social mais próximas do paradigma do desenvolvimento humano sustentável – equilibrado num plano que congrega diversos vetores da vida das pessoas, aqueles em torno dos quais assentam expectativas e aspirações congruentes com projetos sociais e projetos de vida adivinhados na carta universal dos direitos humanos: equidade, preservação do ambiente, emprego e coesão social (ICPQL, 1998: 73) – e mesmo do desenvolvimento local – concebido com uma forte tónica na participação efetiva de todos os atores na construção dos sentidos de transformação – emergem tensões que interpelam quotidianamente os profissionais que trabalham com os adultos beneficiários do RSI a partir de abordagens educativas. À noção geral da ausência de oportunidades de emprego para todos, mesmo que atingidas as metas da qualificação, estes profissionais associam o conhecimento próximo das baixas qualificações dos adultos com os quais trabalham, da vulnerabilidade social acrescida que lhes vem associada, e das trajetórias de exclusão que as pessoas, e alguns profissionais, aprenderam a naturalizar. Nas palavras de um dos elementos da equipa do CNO

*(...) vai ter o 9º ano e sai daqui para um emprego?! Claro que não lhe posso dizer que vai ter emprego! Mas se lhe digo que não, ele vai-se embora e nem o 9º ano tem... Só lhe posso é dizer que sem o 9º ano está pior, que é mais difícil ainda! Mas ele não está para aturar uma catraia a dizer-lhe o que ele tem que fazer, ele quer é trabalho, não é vir para aqui que não lhe serve para nada, que nunca estudou e sempre teve trabalho... mas tem mesmo que vir, que as colegas do Contrato andam em cima deles. (técnica de diagnóstico e encaminhamento do CNO local, em entrevista concedida em 20 de junho de 2012).*

A aferição do impacto dos programas de inserção, especialmente se estes contemplam a frequência obrigatória de ações educativas, formativas e de qualificação, contribui para a construção das representações sociais em torno do papel dos processos socioeducativos na intervenção com pessoas/comunidades que protagonizam trajetórias de exclusão social. Se a perceção do sucesso dos programas de inserção assentar em critérios que se cingem ao cruzamento entre as metas traçadas e os resultados obtidos – em termos de efetiva inserção social dos beneficiários tal como ela é definida e aferida pela medida RSI, ou seja, de inserção laboral – e se se atender a que os números evidenciam que esta medida, ao contrário do que anuncia, não é transitória para uma grande parte dos beneficiários (Rodrigues, 2010), construir-se-ão tendencialmente representações negativas sobre o impacto real das ações dos vários domínios da educação de adultos nas trajetórias dos beneficiários do RSI. Essas representações são partilhadas pelos próprios, que constroem expectativas prévias à vivência das experiências educativas que se organizam em seu redor.

## DEFININDO UM TERRITÓRIO HÍBRIDO

Nas dinâmicas de construção social do trabalho social, assume-se que os vários agentes – entendidos aqui como todas as pessoas e entidades implicadas nas interações que lhe dão corpo e visibilidade, das quais se destacam os trabalhadores sociais, os destinatários da ação social, as organizações públicas ou privadas que sustentam institucionalmente a intervenção – aportam as suas expectativas, representações e objetivos aos processos em que se age o trabalho social, definindo-se assim intersubjetivamente metas, estratégias e (novas) visões sobre e para o trabalho social (Payne, 2002: 32). Para o quadro de análise deste estudo, estabelece-se um paralelismo entre o trabalho social e os processos educativos, já que, como se viu, se trata de um campo híbrido em que o primeiro se suporta nos segundos. A pesquisa empírica permitiu inclusivamente desvelar que, sob o ponto de vista dos profissionais, os papéis de interventor e educador se fundem: os trabalhadores sociais assumem a vertente educativa da interação com as pessoas com quem trabalham<sup>13</sup>; os professores, formadores e profissionais do CNO assumem que as lógicas que presidem ao desempenho das suas funções junto dos adultos beneficiários do RSI diferem daquelas que privilegiam quando trabalham com outros adultos, já que adequam as estratégias de interação e acompanhamento do processo formativo em continuidade com as estratégias de acompanhamento desenvolvidas pelas colegas do Contrato<sup>14</sup>. Este posicionamento dos profissionais na conceptualização e reflexão sobre as suas práticas, que se assume como de dupla vinculação ao campo educativo e ao campo da intervenção social no âmbito da medida RSI e do programa CLDS, abre a possibilidade de estabelecer um quadro de análise das conceções em torno da educação de adultos em função da tipologia de visões para o trabalho social contemporâneo proposta por Payne (2002).

Numa prática de intervenção social inspirada por visões reflexivas-terapêuticas (Payne, 2002: 20), a meta central que há-de organizar a intervenção é o empoderamento das pessoas, no sentido em que se trabalha para que ganhem poder sobre os seus sentimentos, atitudes, representações, sobre as suas formas de vida, para que desenvolvam (adquirindo ou consolidando) competências que lhes permitam superar os constrangimentos, desafios, dificuldades que as colocam em situação de vulnerabilidade social. Estamos no campo do desenvolvimento social como cúmulo dos processos de desenvolvimento pessoal, da promoção da sociedade do bem-estar como resultado inevitável dos processos individuais que cada membro enceta livremente na busca do seu bem-estar, assente numa crença liberal de que um mesmo nível qualitativo e quantitativo de qualidade de vida nas sociedades modernas é acessível a todos/as os/as que são

---

13 Esta realidade não é homogénea, os diferentes trabalhadores sociais entrevistados dão conta de níveis de conceptualização diferenciada da intencionalidade educativa e do processo e da relação educativos inerentes às suas práticas e conceções do trabalho social.

14 Designação usada pela técnica de diagnóstico e encaminhamento e pelas profissionais de RVC do CNO local, em entrevistas concedidas em 20 de junho de 2012.

competentes para a reclamar. E, portanto, o empoderamento das pessoas para que se superem os défices que as impedem de alcançar este bem-estar miticamente disponível para todos é o trabalho social a desenvolver. Se cruzarmos esta abordagem com as perspetivas de Roque Amaro (2000) para a integração social, em que esta se concebe como um mecanismo assente na complementaridade de dinâmicas de inserção social e de inclusão social, percebemos que o trabalho social reflexivo-terapêutico opera essencialmente na dinâmica da inserção social, e não privilegia uma orientação para a construção de uma sociedade inclusiva.

Mantendo uma abordagem que centraliza o empoderamento das pessoas, as visões reformistas-individualistas (Payne, 2002: 21) ampliam o espetro de ação de quem se propõe trabalhar em prol da melhoria sustentada da qualidade de vida das populações, já que abarca a perspetiva de que é necessário intervir ativamente sobre os mecanismos, dispositivos e serviços postos ao dispor das pessoas, para que se vejam asseguradas a equidade e a coesão social em cada sistema social através de estratégias de inclusão social (Amaro, 2000). O trabalho social assente em lógicas de rede, em que se privilegia um olhar sistémico sobre cada um/a no contexto social em que vive, reconhecendo que a integração social que abre caminho à qualidade de vida depende tanto de competências para a inserção como de oportunidades de inclusão, é a manifestação mais forte de um trabalho social de carácter reformista-individualista.

Apesar das diferenças, no âmbito destes dois grandes paradigmas fundadores e estruturantes do trabalho social contemporâneo, residem concepções de desenvolvimento pessoal como objetivo central, privilegiando o indivíduo como unidade organizadora da ação – ora sobre ele, ora sobre os serviços que a ele se destinam. A adequação recíproca indivíduo-contexto social fará o ajuste que, de forma mais ou menos consciencializada, se acredita ser capaz de instituir a sociedade do bem-estar e da qualidade de vida universais. Esta meta liberal utópica revela fortes evidências de irrealismo: há desigualdades que se traduzem em inequidades estruturais e perenes e, perante estas, a coesão social está sistematicamente posta em causa. Aos/às trabalhadores/as sociais reserva-se a continuada tarefa de suporte aos laços sociais mais frágeis, de evitamento de fenómenos extremos de exclusão e pobreza, de facilitação dos processos de desenvolvimento pessoal possíveis e imagináveis dentro dos parâmetros de uma estrutura social que não se põe em causa. As perspetivas de educação de adultos congruentes com estas visões para o trabalho social filiam-se no pragmatismo e no humanismo<sup>15</sup>. Pela afinidade das características da medida RSI e do programa CLDS com aquelas que as visões reflexivas-terapêuticas e reformistas-individualistas conferem ao trabalho social, será de esperar que as práticas educativas com pessoas adultas no caso em estudo estejam próximas da

---

15 Acerca das tradições pragmatista e humanista na educação de adultos, veja-se Finger & Asún (2003: 35-70).

aprendizagem experiencial de Kolb, do modelo de aprendizagem da “reflexão na ação” de Lewin, em que os educadores se posicionam como facilitadores, promotores de contextos e estímulos à aprendizagem que é, eminentemente, auto-dirigida pelos adultos aprendentes, e central no processo de construção de si e na tarefa humana de resolução autônoma de problemas sociais com vista à realização pessoal.

Sob uma outra visão para o trabalho social, podemos conceber uma outra meta e outros processos de intervenção em prol do desenvolvimento pessoal e social. A tradição socialista-coletivista (Payne, 2002: 21), não descurando o essencial trabalho de empoderamento das pessoas para que, de forma competente, tomem o poder sobre as suas vidas, acarreta o reconhecimento de que há na sociedade grupos que, historicamente e de forma consistente, acumulam e conservam maior poder na gestão dos recursos sociais em seu benefício. Torna-se, então, imperativo conceber o trabalho social de forma essencialmente vocacionada para a transformação social profunda, sem a qual as metas de desenvolvimento pessoal reflexivo-terapêutico ou reformista-individualista não deixarão jamais de ser utopias opressoras, já que legitimam uma ordem social que não se abre de forma igualmente inclusiva aos mesmos critérios de qualidade de vida para todos. Consequentemente, uma filiação do trabalho social exclusivamente no seio dos paradigmas reflexivo-terapêutico e individualista-reformista, não poderá conduzir ao desenvolvimento social que se exige segundo um conceito de melhoria sustentada de qualidade de vida para todos - porque se não questionamos a ordem social vigente, não poderemos reconceptualizar a(s) meta(s) e a(s) medida(s) daquilo que denominamos de desenvolvimento. As práticas e concepções da educação de adultos coerentes com este trabalho social, hão-de suportar-se na educação de adultos marxista, que centraliza a análise crítica das desigualdades sociais enquanto processo emancipatório e libertador, na pedagogia da libertação de Paulo Freire, que propõe o processo de conscientização no cerne da educação libertadora, ou na abordagem prática pela Investigação-Ação-Participativa, que assenta nos processos de construção coletiva de conhecimento endógeno, autônomo, socialmente relevante e contextualizado como meta educativa<sup>16</sup>.

Os agentes no terreno sabem, no entanto, que as condições sociais para a prática do trabalho social impõem uma dupla dinâmica de assistência e empoderamento (Paugam, 1991) – assistência imediata a situação de emergência e risco sociais estabelecidos, e que requerem ação urgente, e implementação de projetos de intervenção que possibilitem a autonomização dos sujeitos face a essa assistência. Falamos aqui de empoderamento, que pode situar-se exclusivamente nos paradigmas reflexivo-terapêutico ou individualista-reformista, na medida em que se organize a ação no horizonte do desenvolvimento pessoal... mas pode ir-se mais longe! Pode assumir-se que o trabalho social tem uma dimensão

---

16 Acerca das tradições marxista e crítica na educação de adultos, veja-se Finger & Asún (2003: 71-86).

política e ideológica que permite estabelecer, como grande finalidade do projeto social, o empoderamento das pessoas e das comunidades para reclamarem autonomização face a uma ordem social que provou asfixiar as possibilidades de um desenvolvimento humano sustentável. Neste sentido, as práticas do trabalho social em prol do desenvolvimento pessoal e social – e suas respetivas sustentações e concretizações no campo da educação de adultos – não se confinam a um quadro paradigmático exclusivo, articulando perspectivas e tradições críticas com percursos humanistas e pragmáticos (Finger & Asún, 2003; Payne, 2002).

Se a tipologia proposta por Payne (2002) deve encarar-se como uma ferramenta para a análise de práticas e de teorias da prática social, que serão sempre um compósito híbrido de elementos de várias visões para o trabalho social, a genealogia das conceções e das práticas da educação de adultos, e a tipologia de modelos de políticas da educação de adultos aqui mobilizadas servem também apenas de guião para organizar a análise.

Esta abordagem pode complementar-se com a de um outro autor, Marcel Bolle de Bal, que interrogando-se acerca do que encontrará a Sociologia se procurar identificar a função social real do trabalhador social, aponta para a paradoxalidade da realidade observável: “(...) o trabalhador social é ao mesmo tempo ‘desempedrador’ e ‘asfaltador’, pois activa e reduz simultaneamente as lutas sociais.” (2000: 66). O educador de adultos/trabalhador social em contexto de intervenção no âmbito do RSI ou do CLDS, vai respondendo quotidianamente, em interação com os restantes agentes, a esta interrogação também. Mas entre a conceptualização de cada ator em contexto em torno da educação de adultos, e do seu lugar na intervenção em prol da inserção e do desenvolvimento social, e a conceção dos programas de inserção e das práticas educativas concretas que os corporizam, há toda uma teia de processos de negociação e relações de poder no seio da própria rede local, e entre esta e o Estado que a «anima» (Ruivo, 2000). Estes aspetos, inerentes às lógicas do trabalho em rede e em parceria a partir da medida RSI e do programa CLDS, devem ser também incorporados como dimensões da análise, já que as lógicas das macro e mesorregulações levadas a cabo pelos agentes que operacionalizam as políticas são igualmente dinâmicas estruturantes para a configuração das práticas do trabalho social (Barroso, 2006), e da educação de adultos nele integrada<sup>17</sup>.

---

17 Para esse (outro) eixo desta investigação, identificou-se um conjunto de tensões inerentes ao trabalho em rede e em parceria que atravessam o CLDS que serve de unidade de análise a este estudo, a partir das propostas de Carlos Montañó (2007) para a problematização da ação social do 3º setor, e que integrarão a análise do pano de fundo organizacional em que se configura a educação de adultos na medida RSI: resposta local vs centralismo da ação social pública; articulação das respostas sociais integradas em rede interinstitucional vs relações de mercado concorrencial entre entidades do terceiro setor; negociação democrática de objetivos, estratégias e planos de ação vs centralização do poder de decisão na coordenação da parceria; exploração e reorganização das oportunidades e recursos disponíveis vs cristalização de padrões de relação e articulação pré-existentes; horizontalidade na relação entre entidades do terceiro setor e públicas na parceria vs prevalência da autoridade das en-

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaro, Rogério Roque (2000). A Exclusão Social Hoje. *Cadernos do ISTA*, V(9)
- Antunes, Fátima (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas instituições e processos educativos*. Braga: Centro de Investigação em Educação – Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Bal, Marcel Bolle de (2000). A “re-aliança”, desafio crucial para o trabalho social. In Marc-Henry Soulet (org.). *Da Não-integração: Tentativas de definição teórica de um problema social contemporâneo*. Coimbra: Quarteto Editora, 55-74.
- Barros, Rosanna (2009). *Políticas para a educação de adultos em Portugal: a governação pluriescalar da «Nova Educação e Formação de Adultos»*. Tese de doutoramento não publicada. Instituto de Educação da Universidade do Minho. Braga.
- Barroso, João (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA / Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Canário, Rui (1999). *Educação de Adultos: Um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa.
- Capucha, Luís; Castro, José L; Gonçalves, Helena S; Guerreiro, Maria D. H; Melro, Francisco; Pegado, Elsa; Saleiro, Sandra P; Santos, Paulo (1998). *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*. ed. 1. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Cavaco, Carmen (2009). *Adultos pouco escolarizados: políticas e práticas de formação*. Lisboa: Educa / Unidade de I&D de Ciências da Educação (Colecção Ciências da Educação).
- CNRM - Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (2002). *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido* (Vol. 1-10). Lisboa: Instituto de Desenvolvimento Social.
- Dale, Roger (2000). Globalization and education: demonstrating a ‘common world educational culture’ or ‘locating a globally structured educational agenda?’ *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Ferreira, Fernando Ilídio (2005). *O Local em Educação – Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Finger, Matthias & Asún, José Manuel (2003). *A Educação de Adultos numa Encruzilhada. Aprender a nossa saída*. Porto: Porto Editora (Colecção Ciências da Educação).
- Griffin, Collin (1999a). Lifelong learning and social democracy. In *International Journal of Lifelong Education*, 18(5), 329-342.
- Griffin, Collin (1999b). Lifelong learning and welfare reform. In *International Journal of Lifelong Education*, 18(6), 431-452.
- ICPQL - Comissão Independente População e Qualidade de Vida (1998). *Cuidar o Futuro – Um programa radical para viver melhor*. Lisboa: Trinova Editora.
- Lima, Licínio C. & Afonso, Almerindo Janela (2002). *Reformas na Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.
- Lima, Licínio C. & Guimarães, Paula (2011). *European Strategies in Lifelong Learning. A Critical Introduction*. Opladen: Barbara Budrich Publishers (Coleção *Study Guides in Adult Education*).
- Lima, Licínio C. (org.) (2006). *Educação Não Escolar de Adultos – Iniciativas de Educação e Formação de Adultos em Contextos Associativos*. Braga: Universidade do Minho – Unidade de Educação de Adultos.
- Montaño, Carlos (2007). *A Natureza do Serviço Social*. São Paulo: Cortez.
- Payne, Malcolm (2002). *Teoria do Trabalho Social Moderno*. Coimbra: Quarteto.
- Paugam, Serge (1991). *A Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto: Porto Editora.
- Rodrigues, Eduardo V. (2010). *Escassos Caminhos: Os processos de imobilização social*

---

tidades públicas por via dos dispositivos político-administrativos; emergência de respostas locais altamente contextualizadas vs padronização e reprodução das estratégias de coordenação, intervenção e avaliação; lógica de intervenção comunitária e sustentabilidade vs lógica de programa e intervenção temporalmente circunscrita ao período de financiamento.



- dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção*. Porto: Afrontamento.
- Roths, Luís (2005). *Recomposição induzida do campo da educação básica de adultos: lógicas de apropriação local num contexto político-institucional redefinido*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Ruivo, Fernando (2000). *Poder Local e Exclusão Social: Dois Estudos de Caso de Organização Local da Luta contra a Pobreza* (2ª ed.). Coimbra: Quarteto Editora.
- Teodoro, António (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (orgs.). *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*. Porto: Afrontamento, 125-161