

A(S) CRISE(S) DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

Antónia Távora

Doutoranda em Ciências da Educação da Faculdade de Psicologia
e Ciências da Educação da Universidade do Porto,
colaboradora do Centro de Investigação e Intervenção Educativas
antoniatavora.formacao@hotmail.com

Henrique Vaz

Professor Auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da
Educação da Universidade do Porto,
membro do Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Joaquim Coimbra

Professor Associado da Faculdade de Psicologia e de Ciências da
Educação da Universidade do Porto,
coordenador do Centro de Desenvolvimento Vocacional e
Aprendizagem ao Longo da Vida

Resumo

Este artigo tem por base os pressupostos de uma concepção de Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) e de Educação e Formação de Adultos (EFA), sob uma visão política, desenvolvendo uma análise contextualizada das suas assunções e objetivos com que surgem, de modo a perceber e identificar as suas formas de concretização em Portugal e as diferentes prioridades governamentais por detrás das formulações iniciais de tais políticas educativas. No contexto atual de crise, em que o instável crescimento económico contribuiu de forma decisiva para a elevação do desemprego e do trabalho precário, a EFA tem-se afastado da sua raiz humanista passando a ser encarada, na centro da discussão política, como medida compensatória, resumida a programas de qualificação escolar e/ou profissional.

Palavras-chave

Políticas Educativas; Aprendizagem ao Longo da Vida; Adultos; Formação; Qualificação Escolar e Profissional

Abstract

This article is based on the assumptions of a conception of Lifelong Learning (LLL) and Adult Education and Training (AET) under a political vision, developing a contextualized analysis of their goals that arise, in order to understand and identify their embodiments in Portugal and the different government priorities behind the initial formulations of such educational policies. In the current context of crisis, where the unstable economic growth has contributed decisively to the rise in unemployment and precarious work, the AET's image in the political debate has departed from its original humanistic root towards a compensatory measure, strictly regarding programs of educational and/or professional qualifications.

Keywords

Educational Policies; Lifelong Learning; Adult; Training; Educational and Professional Qualification

Résumé

Cet article est axé sur les présupposés d'une conception d'éducation permanente (EP) et d'éducation et formation d'adultes (EFA) selon une vision politique, proposant une analyse contextualisée autour des objectifs et assomptions qui les déterminent, afin de

comprendre et d'identifier leurs modes de réalisation au Portugal et dans les priorités du gouvernement derrière les différentes formulations initiales de ces politiques éducatives. Dans le contexte actuel de crise, où la croissance économique instable a contribué de manière décisive à l'augmentation du travail précaire et du chômage, l'EFA semble s'éloigner de sa racine humaniste pour rendre place, dans le débat politique, à une conception de mesure compensatoire, restreinte à la qualification scolaire et/ou professionnelle.

Mots-clés

Politiques Educatives; Formation Continue; Adultes; Formation Professionnelle; Qualification Scolaire et Professionnelle

Resumen

Este artículo se basa en las conjeturas de una concepción del aprendizaje permanente (AP) e de la Educación y Formación de Adultos (EAF), bajo una visión política, desarrollando un análisis contextualizado de sus supuestos y objetivos que se plantean, a fin de comprender e identificar sus realizaciones en Portugal y las prioridades del gobierno por detrás de las formulaciones iniciales de tales políticas educativas. En el actual contexto de crisis, donde el crecimiento económico inestable ha contribuido de manera decisiva a un aumento del trabajo precario y del desempleo, la EAF se ha apartado de su raíz humanista convirtiéndose, en el centro del debate político, como una medida compensatoria, restringida a programas de formación académica y/o profesional.

Palabras claves

Políticas Educativas; Aprendizaje Permanente; Adultos; Formación; Cualificación Profesional

1. Abordagem conceitual: Aprendizagem ao Longo da Vida e a Educação e Formação de Adultos

O conceito de ALV surge na década de 1970 quando Paul Lengrand, ex-responsável pela Divisão de Educação de Adultos do sector da Educação da UNESCO, apresentou, numa Conferência da UNESCO, o relatório: “Uma Introdução à Educação ao Longo da Vida” (EURYDICE, 2000). É na sequência deste relatório que se realiza um estudo de âmbito internacional sobre o estado da educação, cujas conclusões foram publicadas dois anos mais tarde num relatório intitulado “*Learning to be: The world of education today and tomorrow*”. Reafirma-se aí “o direito e a necessidade de cada indivíduo de aprender ao longo da sua vida (...) [e da] estreita interligação entre os contextos formais e informais em que a aprendizagem tem lugar” (EURYDICE, 2000: 9). Está presente, então, a ideia de responsabilidade pessoal do indivíduo (Bauman, 2001) pelo seu próprio percurso educativo, ideia implícita na própria noção de ALV. Na publicação da UNESCO intitulada “*L'éducation, un trésor est caché dedans*”, também conhecida por Relatório Delors (1996), está presente a perceção da diversidade de missões e de formas que a educação pode assumir, definindo a ALV como todas as atividades que permitam ao ser humano, desde a infância até à velhice, adquirir conhecimento do mundo, de si e dos outros (Delors, 1996), salientando esta ideia de permanente adaptação, continuidade e crescimento pessoal. No entanto, tendo em conta as exigências e as constantes mutações do mercado de trabalho, a ALV vem,

também, muitas vezes associada à atividade profissional no sentido de uma luta contra o desemprego, decorrente da competitividade e da economia global. Neste sentido, “a aprendizagem ao longo da vida é tanto um instrumento de realização pessoal e aquisição da capacidade de exercer direitos de cidadania, como de realização de objectivos económicos” (Gass, 1996: 5), uma política ativa de emprego e, no limite, uma política social.

A ALV tem tido, na União Europeia, um papel de promoção do trabalho qualificante, abrangendo toda a atividade de aprendizagem deliberada ou não deliberada, quer formal quer informal, delineada numa base contínua cujo objetivo é o de melhorar os conhecimentos, as competências e as qualificações (Comissão Europeia, 1999). Tendo em conta os dados fornecidos pela União Europeia sobre os significados que os Estados-Membros atribuem ao conceito, a ALV caracteriza-se pelos seguintes elementos:

- O indivíduo aprende ao longo de toda a sua vida;
- Estão envolvidas nesse processo uma gama de competências, gerais, profissionais e pessoais;
- Tanto os sistemas formais de educação e formação como as atividades não formais organizadas fora desses sistemas têm um papel a desempenhar no âmbito da cooperação entre os sectores: público e privado, especialmente a nível da educação de adultos;
- É colocada a tónica na necessidade de proporcionar uma base sólida durante o ensino básico e despertar no indivíduo o gosto e a motivação para aprender (EURYDICE, 2000: 21).

Assente nestes princípios, para concretizar os objetivos prioritários dos Estados-membros da União Europeia de reforçar a empregabilidade numa maior “adequação entre educação, formação e emprego” (EURYDICE, 2000: 21), de entre as estratégias delineadas, a Comissão Europeia apostou no reforço e modernização da Educação e Formação de Adultos (EFA).

A Educação de Adultos, tal como a conhecemos hoje, é um fenómeno recente. No entanto, “concebendo a educação como um processo largo e uniforme que se confunde com o processo de vida de cada indivíduo, torna-se evidente que sempre existiu educação de adultos” (Canário, 1999: 11).

Sofrendo uma acentuada evolução desde o seu desenvolvimento após a revolução francesa, durante o século XIX e primeira metade do século XX (Canário, 1999), até aos dias de hoje, só nos últimos anos se conseguiu, quando se fala em educação de adultos em Portugal, dissociá-la do seu sentido mais restrito, ou seja, a alfabetização e o ensino recorrente. Como refere Canário:

“a reflexão sobre educação de adultos não se esgota, contrariamente ao que muitas vezes se pensou, nos métodos mais adequados para dar aos adultos a escola que não tiveram na infância. É uma reflexão muitíssimo mais vasta – hoje, mas também no passado – o que interroga toda a educação e todo o ensino, nas “fórmulas” e nas “fôrmas” que a sociedade e o Estado consagraram nos últimos cem anos” Canário, 1999: 4

Esta valorização e reconhecimento das modalidades educativas não escolares afiguram-se muito importantes na atualidade, pois “sabemos que o sistema educativo não pode reduzir-se ao sistema escolar; e que a educação-formação não se limita a um dado período da vida de cada um, mas é co-extensiva dessa mesma vida” (Silva & Rothes, 1998: 5).

Importa, pois, distinguir os dois tipos de discurso presentes nesta reflexão: discurso político e discurso académico-científico. Se, por um lado, no discurso político se enfatiza a ALV numa lógica “adaptacionista” de preparar o indivíduo para as exigências da sociedade e do mercado de trabalho, com o objetivo de se alcançar o crescimento da economia; por outro a abordagem do discurso científico rege-se segundo um registo completamente divergente. Neste último, considera-se uma dimensão mais vasta da Educação e Formação de Adultos, onde «formar-se» é um processo que se funde com a própria vida dos adultos (Nóvoa & Finger, 1988). Deste modo, num texto de António Nóvoa (1988), que tem, como principal referência teórica as histórias de vida, o autor enuncia princípios orientadores da educação e formação de adultos:

1º- “O adulto em situação de formação é portador de uma história de vida e de uma experiência profissional (...) Mais importante do

que pensar em formar este adulto é reflectir sobre o modo como ele próprio se forma”;

2º- “A formação é sempre um processo de transformação individual, na tripla dimensão do saber (conhecimentos), do saber fazer (capacidades) e do saber ser (atitudes).” Para isso supõe “uma grande implicação do sujeito em formação, de modo a ser estimulada uma estratégia de auto-formação”;

3º- “A formação é sempre um processo de mudança institucional (...) [devendo-se desenvolver] um contrato de formação entre as três partes interessadas (equipa de formação, formandos e instituições)”;

4º- “Formar não é ensinar às pessoas determinados conteúdos, mas sim trabalhar colectivamente em torno da resolução de problemas (...) a formação deve organizar-se numa tensão permanente entre a reflexão e a intervenção (...) a formação deve ser encarada como uma função integradora institucionalmente ligada à mudança”;

5º- “A formação deve (...) desenvolvernos formandos as competências necessárias para mobilizarem em situações concretas os recursos teóricos e técnicos adquiridos durante a formação” (Nóvoa & Finger, 1988: 114).

Tendo como assente que os adultos se (auto)formam numa lógica de transformação individual, e que esse processo acarreta consigo uma bagagem experiencial histórica e muito rica, é imprescindível encarar a formação como um espaço potenciador de reflexão-ação e de um reconhecimento desses conhecimentos através de um balanço de competências prévio, em que

“a prática do reconhecimento dos adquiridos experienciais tem como fundamento não apenas, nem sobretudo, a cumulatividade das experiências vividas, mas a capacidade do sujeito para as tirar e reelaborar, integrando-as como saberes susceptíveis de serem transferidos para outras situações, integrando-as na unidade global que representa o processo de autoconstrução da pessoa”

Canário, 1999: 112

2. Análise histórico-política da Aprendizagem ao Longo da Vida e a Educação e Formação de Adultos em Portugal

O conceito de Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) é interpretado em Portugal num duplo sentido: como um processo educativo e formativo cuja duração se confunde com o tempo de vida dos sujeitos (desde que nascem até que morrem) e como um quadro global de referência para o desenvolvimento do sistema educativo, associado a uma visão estratégica de evolução da economia e da sociedade portuguesa projetada para o próximo século (Comissão Nacional para o Ano da Educação e Formação ao Longo da Vida, 1998).

Enquanto processo educativo, quando falamos em ALV, esta vai desde os ensinamentos pré-obrigatório, básico, secundário e superior (ou terciário), formação inicial inserida no mercado de emprego, à educação e formação de adultos e outras atividades de formação,

“facilitadoras de uma permanente actualização dos saberes e competências e do desenvolvimento de um espírito crítico e empreendedor potenciadores de uma melhor empregabilidade, do reforço da inserção e coesão social, e da afirmação de valores de um novo conceito de cidadania activa e civilidade” (EURYDICE, 2000: 114).

Durante o período pós-revolucionário, emergiram iniciativas populares e de associações que incidiram sobre ações de alfabetização e atividades de educação de base de adultos, numa lógica de utilizar o saber da comunidade como matéria-prima para o ensino, ocor-

rendo à margem da política pública estatal ou da ação organizativa da administração pública (Lima, 2005). Por não estarem ao encargo da tutela essas iniciativas populares foram desvalorizadas, pelo que a Lei nº3/79 simboliza assim, uma tentativa de transição da educação de adultos para um sistema e organização governamental,

“procurando lançar as bases de uma política pública de desenvolvimento do sector, já de características mais «social-democratas» em termos de modelos de políticas sociais, isto é, atribuindo relevo ao conceito e ao papel de «Estado-Providência» na educação” (Lima, 2005: 39).

Apesar deste esforço de colocação da Educação de Adultos no leque das preocupações e responsabilidades do governo ser importante e necessário, salienta-se a sua ineficácia, na medida em que, as dinâmicas de mobilização de saberes comunitários tinham uma forte inspiração nas ideologias da formação de adultos, indo para além do estrito sentido da alfabetização, enquanto que aquelas instituídas pela Lei nº 3/79 apenas se centravam nesta última questão.

Em meados da década de 1980, um exame temático da OCDE relativo à aprendizagem dos adultos em Portugal salientou a debilidade da formação de base da maioria da população em que a média nacional de analfabetismo literal seria de 9% (Lima, 2005: 34). Deste modo, *“seria necessário que as políticas públicas de educação assumissem que o problema crucial a atacar (...) é muito mais complexo e difícil de superar: é o problema de políticas educativas para o controlo social” (Lima, 2005: 35)*

Neste sentido, e com a progressiva responsabilidade do governo na alfabetização dos adultos, a lógica da educação popular de adultos e do associativismo tendem a ser objeto de desvalorização e marginalização por parte das orientações políticas dominantes, como é o caso dos governos do Partido Social Democrata (PSD) entre 1986 e 1995 (Lima, 2005).

Em 1996, face ao progressivo apagamento da educação e formação de adultos, o programa eleitoral do Partido Socialista (PS) parte

“de um diagnóstico que, do ponto de vista académico, se encontrava realizado e consensualizado, isto é, da constatação genérica da «ausência de um sistema de educação de adultos», prometendo uma política de apoio para o desenvolvimento, o apoio ao movimento associativo” (Lima, 2005: 46).

A educação de adultos passa assim a ser da responsabilidade do Estado, numa retoma da educação popular e de base de adultos, sendo que, em 1998, o governo decide lançar um Programa para o Desenvolvimento

da Educação e Formação de Adultos, promovendo, assim, a articulação entre educação e formação (Lima, 2005). Assumindo o seu trabalho nesse campo, a Setembro de 1999, com o Decreto-Lei n.º 387/99, o governo cria a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) que,

“com a natureza de instituto público, sujeito à tutela e supervisão dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade Social [é] concebida como uma estrutura de competência ao nível da concepção, de metodologias de intervenção, da promoção de programas e projectos e do apoio a iniciativas da sociedade civil, no domínio da educação de adultos” (Lima, 2005: 47).

No entanto, verificou-se que a ANEFA, enquanto estrutura de mediação entre a tutela e as iniciativas da sociedade civil, não intervinha no terreno e na multiplicidade de áreas inicialmente pensadas, como não demonstrou capacidades de assegurar o “relançamento da educação e formação de adultos em Portugal” (Lima, 2005: 48), conforme tinha sido proposto no programa eleitoral de 1995.

Deste modo, outras lógicas subordinadas à empregabilidade e à aquisição de competências para competir imperaram, na sequência da ascensão ao poder de um governo de coligação de direita (PSD/CDS) desde 2002, e com o simultâneo colapso de um governo PS e a consequente extinção da ANEFA. Como as medidas adotadas pelo governo de coligação de direita não produziram efeitos relevantes, apesar da orientação privilegiada,

“o interregno da revalorização da educação de adultos termina, de novo, com a sua evacuação dos discursos de política educativa, optando-se antes pela «qualificação dos recursos», pela «formação vocacional» e pela «qualificação ao longo da vida» [voltando] a sucumbir enquanto política educativa pública” (Lima, 2005: 49).

A participação de Portugal como membro de pleno direito na União Europeia (UE), a retoma de poder do Partido Socialista em 2005, e os desafios que constantemente se colocam ao país resultantes da ação das novas tecnologias de informação e comunicação e da globalização dos mercados, exigiram a adoção de medidas estratégicas que potenciasssem o desenvolvimento e a integração de jovens e adultos, atenuando as vulnerabilidades estruturais do País.

A política educativa, sobretudo na última década, tem vindo assim a assumir, como objetivo de fundamental concretização, a igualdade de oportunidades na sociedade portuguesa, quer pelo alargamento dos anos de escolaridade do ensino básico (e mais recentemente do ensino secundário) e da sua obrigatoriedade, quer

pelo recurso a modalidades diversificadas ao nível do ensino secundário, quer ainda pela expansão do ensino superior e pelo recurso sistemático a modalidades específicas de educação e formação dirigidas aos adultos (Despacho Conjunto n.º 24/2005).

No que respeita especificamente à educação e formação de adultos, o Estado português, com base na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), tem possibilitado, através do ensino recorrente e da educação extraescolar, a organização de ofertas formativas, específicas e adequadas, que permitem, simultaneamente, a obtenção de uma certificação escolar e a preparação para o emprego. Este esforço ao nível da educação de adultos foi também complementado por um reforço de financiamento realizado no âmbito dos I e II Quadros Comunitários de Apoio (Despacho conjunto n.º 24/2005).

Contudo, a distância que separava as qualificações certificadas da população adulta portuguesa, em matéria de conhecimentos e habilitações escolares, do padrão de qualificações académicas da generalidade dos países europeus era ainda grande. Segundo o Relatório sobre a Educação na Europa de 2009, 78% dos jovens europeus entre os 20 e os 24 anos completaram o ensino secundário entre 2002 e 2007, mas Portugal ocupa o antepenúltimo lugar com uma média de 53,4%, só à frente da Turquia e da Islândia (EURYDICE, 2009). Estima-se ainda que em 2001, entre 4.700.000 ativos, cerca de 2.400.000 não possuíam a escolaridade de nove anos (Portaria n.º 1082-A/2001).

Esta situação e a constatação de um problema de sub-certificação da população adulta justificou que, a par do reforço da oferta de educação e formação de adultos e, consequentemente, das oportunidades de obtenção de certificações escolares e profissionais por via formal, devesse também alargar-se a oportunidade a todos os cidadãos, em particular aos adultos menos escolarizados e aos ativos empregados e desempregados, de verem reconhecidas, validadas e certificadas as competências e conhecimentos que, nos mais variados contextos, foram adquirindo ao longo do seu percurso de vida. Trata-se assim de um novo serviço, Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, que utiliza a sigla RVCC, cuja conceção, organização, monitorização e avaliação é da responsabilidade da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), delegada pelo Ministério da Educação (ME), através da Direcção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), serviço central do ME criado pelo Decreto-Lei n.º 208/2002,

de 17 de Outubro, sob tutela de um governo PSD/CDS. A utilidade deste serviço (prestado por entidades públicas ou privadas) -os Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC)- inscreve-se, nomeadamente, na Estratégia Europeia para o Emprego e no Plano Nacional de Emprego, constituindo-se como a medida que serve de estímulo e apoio efetivos à procura de formação por parte de ativos, empregados e desempregados, homens e mulheres, e permitindo a valorização, por parte dos parceiros sociais, das qualificações adquiridas pelo adulto ao longo do seu percurso pessoal e profissional, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida (Despacho conjunto n.º 24/2005).

3. Situação atual da Educação de Adultos: a história de uma alternância de políticas sem alternativa social

Com um historial de alternância entre valorização e desvalorização da Educação de Adultos em Portugal, muito marcada ideologicamente e determinando orientações políticas que não parecem suscetíveis de conciliação, surge em 2005, a Iniciativa Novas Oportunidades (INO), enquanto programa de ação governativa PS, com implicações sobretudo no âmbito das políticas de educação e formação profissional, o qual traduz as assunções do XVII Governo Constitucional no domínio da qualificação da população portuguesa. Evoluindo a partir da rede de CRVCC (que existiram de 2000 a 2005), os Centros de Novas Oportunidades (CNO) são as entidades responsáveis pelo cumprimento desse objetivo, constituindo-se como uma “porta de entrada” para que jovens e adultos com idade igual ou superior a 18 anos, sem ou com uma qualificação desajustada ou insuficiente face às necessidades dos indivíduos e do mercado de trabalho (Portaria nº 370/2008), sejam acolhidos e encaminhados para a oferta formativa que mais se adequa ao seu perfil e expectativas. De forma a melhorar a capacidade de resposta das estruturas do sistema de educação e formação, assistiu-se a um forte alargamento da rede de CNO a nível nacional, principalmente em 2008, em que, segundo dados da ANQ, em 2006 existiam 270 CNO e em 2010 a rede é composta por 454 CNO (448 em Portugal Continental e 6 na Região Autónoma da Madeira) (ANQ, 2010), correspondendo a um aumento de 168%. No ano anterior,

após a abertura e publicação em Diário da República, foi encerrado o concurso público para a criação de mais 44 CNO, de modo a perfazer aproximadamente os anunciados 500 centros em funcionamento em 2010. A certificação de competências em Portugal atingira o seu auge, no que respeita tanto ao alargamento e aproximação das ofertas ao público, como também da crescente adesão por parte do mesmo e consequente aumento dos níveis de qualificação. No entanto, este discurso “socialista”, que caracterizou e (ainda) caracteriza a INO, distancia-se também bastante, das iniciativas que estiveram na origem de uma Educação de Adultos em Portugal. Dependente de apoios europeus, as iniciativas de EFA em Portugal têm seguido nos últimos anos a mesma definição de ALV concebida pela União Europeia, como “a solução para a competitividade da sua economia no mercado global” (Hake, 1998: 40). É neste cenário de (re)investimento que, principalmente desde 2005, o Estado assumiu protagonismo no sentido de dar à EFA, um lugar de destaque enquanto política pública. A criação da INO permitiu recolocar a Educação de Adultos na agenda das políticas educativas, e criar espaços de discussão e de debate públicos, esclarecer os sentidos da sua relevância na realização do direito à educação e à (re)valorização das (novas) aprendizagens dos adultos. No entanto, apesar desta centralidade necessária de colocação da EFA no seio da discussão política, os objetivos com que surge são claramente economicistas e rentistas, acabando por desvirtuar o processo. No sentido de superar os défices de escolaridade da população a um ritmo acelerado, a INO representou um novo impulso no caminho da qualificação, onde o objetivo foi o da escolarização geral da população ao nível do ensino secundário. É inegável que, apesar do objetivo numérico inerente a esta iniciativa, a INO permitiu a massificação e divulgação da EFA, tanto ao nível da aproximação junto das populações como do aumento das oportunidades de acesso às mesmas, permitindo a sua credibilização. Os resultados da Avaliação Externa da INO, levada a cabo pela Universidade Católica por encomenda do então governo (PS), revelaram uma melhoria efetiva das competências-chave dos adultos, com maiores ganhos ao nível das hard-skills - Literacia (leitura, escrita e comunicação oral) e em e-Competências (uso de computador e Internet); um forte reforço das meta-skills - Auto-Estima e da Motivação para continuar a aprender - “Aprender a aprender”; e uma melhoria generalizada das soft-skills: competências pessoais e

sociais, cívicas e culturais. (Carneiro, 2010). Outro resultado importante desta iniciativa foi o impacto na família - a assimetria de qualificação entre cônjuges induz a procura por parte do menos qualificado, designadamente quando se trata do marido; por outro lado, quando um membro do casal inicia o percurso há elevada probabilidade de o outro também vir a aderir; e na expressividade dos “Ganhos do Eu”, onde é declarado o aumento de Cultura Geral e o reforço da vontade de continuar a estudar (Carneiro, 2010).

Em 2011, decorrente das consequentes eleições antecipadas onde o PDS subiu ao poder e, com a aproximação do final do biénio 2010-2011 e das iminentes candidaturas necessárias à continuação do funcionamento dos CNO, surgiram rumores na comunicação social por parte dos governantes, com acusações de facilitismo na obtenção dos certificados, a massificação do programa e utilização do mesmo como propaganda política ao longo dos anos de governação do PS, que colocaram a ANQ e a INO no centro de uma batalha política. Com a lei orgânica do XIX Governo, a ANQ e a INO ficaram na dependência dos Ministérios da Economia, do Emprego e da Educação e Ciência, estando em gestação um processo de avaliação e reestruturação das mesmas com o anunciado objetivo de obter ganhos de credibilidade e eficiência, garantindo uma maior exigência e rigor nos processos de certificação, verificação e reconhecimento de competências. Resultante deste processo, no final de 2011 foram encerrados 20 dos 450 da rede de CNO, e a ANQ deu lugar à ANQEP (Agência Nacional Para a Qualificação e o Ensino Profissional), cuja mudança de nomenclatura indica a clara mudança de prioridades do governo relativamente à EFA, numa forte aposta no ensino profissional e numa explícita oclusão de qualquer modalidade educativa formal especificamente dirigida a públicos adultos. Para além das referidas mudanças de ministérios e nomenclaturas, para o período transitório anunciado (de janeiro a agosto de 2012), o Governo aprovou a candidatura de 301 dos 430 CNO existentes, o que equivale a 149 CNO encerrados desde o final de 2011, adiantando ainda que, durante esse período, concluirá os estudos de avaliação da INO, nomeadamente nas vertentes de impactos na via profissional das pessoas e do rigor e exigência dos processos de RVCC.

Indiferente aos resultados positivos da INO, a estratégia do novo governo reside na reestruturação completa do Programa Novas Oportunidades, com vista à sua melhoria em termos de valorização do capital

humano dos portugueses, numa aposta na qualificação profissional, por considerar que a INO não teve impacto na empregabilidade. Assim, numa avaliação encomendada ao Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico o foco foi: «Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho» e na «Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares: Empregabilidade e Remunerações». A equipa concluiu que os processos RVCC só tiveram impacto significativo no aumento da probabilidade de emprego para um desempregado quando se tratou de RVCC Profissional ou estiveram associados a Formações Modulares Certificadas. Neste último caso, o efeito foi mais significativo nos adultos com baixas qualificações (do 1.º ao 3.º ciclo). Por outro lado, o impacto dos processos RVCC sobre as remunerações é praticamente nulo (Lima, 2012).

Face à interpretação destes resultados e à própria constituição do objeto e objetivo do estudo, denota-se a manifesta preocupação do governo em exercício, não com o aumento da escolaridade dos adultos (preocupação do anterior governo), nem com os ganhos pessoais, familiares e literários (Carneiro, 2010), mas com a sua qualificação profissional como chave para combater os números do desemprego, o que, mesmo que não se traduza em maior empregabilidade – a qual se fundamentará sempre na situação de crise – traduz-se em acréscimo de qualificação para o emprego.

Os pressupostos inerentes à proposta de se promover a formação no sentido de se obter ganhos declaradamente na vida profissional, surgem, num contexto económico e político de profunda fragilidade e austeridade. Segundo as estatísticas anuais dos centros de emprego de 2011, a nível nacional, 704 633 desempregados encontravam-se inscritos nos serviços do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, 2011), pelo que a formação é aqui reduzida, numa lógica utilitarista, a uma medida de combate a esses números. Segundo anunciado no próprio estudo, o Governo está a desenvolver para 2013 o Programa Vida Ativa, cujo objetivo é promover o acesso dos desempregados à formação profissional, nomeadamente com base nas Formações Modulares Certificadas (FMC) avaliadas positivamente no estudo apresentado; no encaminhamento rápido dos desempregados, para que comecem a frequentar a ação de formação pouco tempo depois de se inscreverem no centro de emprego; na frequência da formação a tempo parcial, de modo a não pre-

judicar a procura de emprego; e na oferta de unidades de formação de curta duração de carácter transversal, inseridas em vários percursos formativos e em áreas com boas perspetivas de empregabilidade e adequadas ao nível de escolaridade e experiência profissional do desempregado (Lima, 2012).

Segundo este autor, será dada prioridade à oferta de cursos de dupla certificação (escolar e profissional), face ao seu maior impacto na empregabilidade, serão mantidas FMC, focadas na aquisição de capacidades específicas optimizadoras da empregabilidade, e a retoma do Ensino Recorrente (oferta extinta ou em vias de extinção em algumas escolas, pelo anterior governo), para conclusão do ensino secundário e/ou prosseguimento de estudos. Em todo o discurso, reconhecem-se assim as lógicas de uma nova aproximação ao modelo escolar para o ensino secundário, e o espírito mercantilista conferido à Educação de Adultos, confundida com qualificação profissional e utilizada como medida compensatória de combate ao desemprego. É, portanto, urgente assinalar que a Educação de Adultos não se esgota em programas de formação de recursos humanos, de formação profissional e de produção de capital humano (Lima, 1994), pelo que a formação para a democracia, para o ambiente e a saúde, para a participação cívica e a autonomia, não devem ser subjugados a critérios de eficiência e eficácia económicas (Jarvis, 1993).

Apesar de atualmente vivermos um período incerto quanto ao futuro da EFA em Portugal, e de 2012 ter sido um ano de transição da INO para “o que aí vem”, de acordo com o Ministério da Economia, o executivo pretende em 2013 transformar os CNO em Centros Nacionais de Qualificação e Ensino Profissional (CNQEP), no âmbito de um plano mais vasto de aposta no ensino profissional, que elege como “uma nova prioridade” em Portugal. A orientação deste governo distancia-se, portanto, de um processo de reconhecimento de experiências e saberes, para voltar a impor um modelo muito escolarizado e decalcado do sistema de ensino dirigido a crianças e jovens que fazem um percurso relativamente regular.

Esta mudança de discursos, na (nova)valorização do ensino profissional em detrimento da educação e formação de adultos, não é de todo recente, na medida em que segue a linha que acompanha a história de educação de adultos em Portugal. Esta, deixa transparecer que, a categorização “Educação de Adultos” (EA), evoluiu e evolui a par dos discursos políticos e de dis-

putas de interesses, em que a alteração dos discursos altera a realidade e a condução da mesma. De facto, é nesta oscilação entre ideologias políticas norteadoras da EFA, em que a mudança de governo acarreta consigo mudanças drásticas das respetivas políticas, que se centra a impossibilidade de se instituir uma política estável e estabilizada a este nível.

Expostas a várias contradições resultantes de cada momento histórico-político e social, a Educação de Adultos tem-se afastado da sua original raiz humanista, em que as lógicas da educação popular e cívica, da educação comunitária e para o desenvolvimento local, numa valorização da emancipação e da criatividade, tendem, progressivamente, “a ser recusadas ou, sendo toleradas, a atribuir-[se]-lhes um estatuto periférico em termos de políticas públicas e um mais baixo status em termos socioeducativos” (Lima, 2007:9).

De facto, numa adaptação à estrutura social, à economia e à produtividade e competitividade, a Educação de Adultos tem-se vindo a afirmar como formação e aprendizagem, em programas de qualificação e de capacitação, ao serviço da adaptação aos imperativos da economia e da sociedade (Lima, 2007). Submetido a um conjunto de solicitações sociais, decorrentes das mudanças e flutuações do mercado de trabalho e da instabilidade económica da sociedade, o campo da formação tem vindo a deslocar-se do seu papel tradicional de produção de qualificações individuais, para desempenhar um papel cada vez mais relevante como instância de regulação social, intervindo ao nível das empresas e da gestão global da sociedade (Correia, 1997). Nesta contextualização histórica que acompanha a dimensão da formação e, mais recentemente, na sua relação de interdependência com o trabalho, o mundo do trabalho parece sempre ser poupado a uma discussão e análise crítica, justificando o desemprego dos mais qualificados com a má qualidade da formação lecionada nas Universidades ou a sua desadequação às necessidades reais do mercado; e o desemprego dos menos qualificados, com o abandono e o insucesso escolar, não havendo espaço para se cruzarem dados e se interrogar se não radicará uma parte do problema no próprio mercado de trabalho (Vaz, 2010).

“Num país assimétrico que assiste a um crescimento contínuo das qualificações e a uma oferta sempre crescente de emprego desqualificado, não se pode colocar esta discussão apenas em torno da qualidade da formação; esta discussão tem necessariamente de passar também pela qualidade do trabalho, o que equivale aqui a dizer, das organizações do trabalho” (Vaz, 2010: 46).

A prioridade do investimento na capacitação individual dos “recursos humanos”, orientado para a adaptabilidade, empregabilidade e competição no mercado global, sugerem simplificações como a de que o desemprego estrutural está associado à falta de qualificações ou de competências da mão-de-obra.

É neste raciocínio funcionalista, que a orientação da Educação de Adultos para uma forte articulação com questões do trabalho, numa lógica da sua conversão em qualificação profissional, é, inicialmente e atualmente, a interpretação que dela fazem os governos PSD. No entanto, em qualquer um dos casos, INO ou Vida Ativa, *“a formação e a aprendizagem ao longo da vida chegam a ser objeto de um tão profundo processo de instrumentalização com vista à eficácia económica e à performatividade competitiva, que parecem frequentemente reduzidas a estratégias vocacionistas e a técnicas de gestão de recursos humanos, [que em] pouco ou nada se assemelham a formas e processos de educação”.* (Lima, 2007: 22).

4. Considerações finais

Numa sociedade que muitos adjetivam como “sociedade do conhecimento” (e.g. Castells, 1996; Gorz, 2003), a persistência de elevados níveis de abandono escolar precoce e a baixa qualificação da maioria da população ativa portuguesa são factos que deveriam preocupar o governo e as instâncias europeias. Apesar do elevado decréscimo que se tem verificado desde 2006, em 2010, a taxa de saída precoce do sistema de educação e formação ainda duplica a verificada para a média da União Europeia: 28,7% face a 14,4% da UE27 (GEPE/ME, 2011). Ao longo das últimas décadas, foram surgindo medidas estratégicas de qualificação nacional, consagrando, nos últimos anos, o reforço na generalização das ofertas formativas. Segundo o Ministério do Trabalho e da Segurança Social,

“a aposta estratégica na qualificação da população portuguesa é opção central para o crescimento económico e para a promoção da coesão social e territorial, assegurando o aumento da competitividade e modernização das empresas, da qualidade e produtividade do trabalho, a par da promoção da empregabilidade, do desenvolvimento pessoal e de uma cidadania plena” (Ministério do Trabalho e da Segurança Social, 2007: 2).

Esta questão da articulação entre a formação e a produtividade nos contextos de trabalho representa uma problemática importante na educação e formação de adultos. Tendo em conta as constantes reconfigurações do mercado de trabalho (Magalhães & Stoer, 2002), associada a novas maneiras de organizar os processos de trabalho e a reagir aos interesses económicos hegemónicos, temos vindo a assistir à construção de novas maneiras de pensar e agir no campo da formação. Considerando-se as relações entre formação e trabalho uma relação entre dois mundos intercomunicáveis (Santos, 1989), no contexto atual, essa relação caracteriza-se por uma complexidade crescente, uma vez que, por um lado, a instabilidade no mercado de trabalho, direciona e transforma o objetivo subjacente à procura e condução da formação, e por outro, a atividade profissional vai além da simples execução de uma tarefa em produção, pelas boas e más razões, assumindo-se como uma das fontes mais importantes e fundadoras de sentido para a vida humana (Coimbra & Gonçalves, 2002). Assim,

“entre as múltiplas dimensões da identidade dos indivíduos, a dimensão profissional adquiriu uma importância particular. Porque se tornou um bem raro, o emprego condiciona a construção das identidades sociais; porque sofreu importantes mudanças, o trabalho apela a subtis transformações identitárias; porque acompanha intimamente todas as mudanças do trabalho e do emprego, a formação intervém nas dinâmicas identitárias muito além do período escolar” (Dubar, 1997: 14).

A forte mobilidade profissional, os discursos de promoção da flexibilidade e estímulos ao empreendedorismo e à criatividade, “acaba[m] por se reflectir nas constantes necessidades das estruturas económicas e conduzir a flutuações permanentes nas características do mercado de trabalho” (Parada & Coimbra, 1999/2000: 47). Deste modo, associadas a uma multiplicação da procura incessante e dos tempos de formação ao longo de toda a vida profissional, “propiciam o encadeamento iterativo das situações de trabalho e de formação, associadas a processos de enriquecimento ou de reconversão profissional” (Canário, 1997: 10).

Assistimos, nas últimas décadas, a uma expansão quantitativa e a uma difusão das práticas de formação cujo objetivo essencial é o de concentrar os recursos nas formações direcionadas para a competitividade, produtividade, necessidades das empresas e para a adaptabilidade e desenvolvimento de competências que promovam a empregabilidade dos trabalhadores (Ministério do Trabalho e da Segurança Social, 2007).

São discursos políticos como este, com a adoção de uma “linguagem” em que as referências à modernização, ao reforço das ligações entre escola/formação e trabalho, e ao desenvolvimento das novas tecnologias da informação e comunicação, que pouco dizem além do princípio de que o cidadão/trabalhador tem que estar “sempre alerta” numa lógica de responsabilização individual (Bauman, 2001).

Num sistema de aprendizagem subordinado a objetivos funcionais, concedida de forma individualizada e singular, com o cerne na aquisição de “competências para competir”, a procura de oportunidades de aprendizagem é transformada em vantagens competitivas, numa pressão pela competitividade, recaindo sobre o indivíduo e na sua performance individual, a responsabilidade de todas as consequências relativamente à sua situação no mercado de trabalho (Lima, 2007).

No entanto, apesar de estas ideologias políticas até poderem ser assimiladas pelos jovens, que desde sempre viveram num mundo em que a formação deixou de ser uma promessa para o ingresso no trabalho, para a população mais visada pela EFA, esta realidade assenta sobre outros pressupostos. Seja numa EFA para uma vertente mais escolarizada ou numa convertida em formação profissional, há uma dimensão social e humana, decorrente do esvaziamento das suas situações profissionais, que requer, nomeadamente, um trabalho formativo intenso em torno das questões da mudança profissional, articuladas com as questões de uma qualificação acrescida. Mais do que nunca, a educação e a formação têm aqui um papel fundamental, no sentido de educar para a cidadania, para a tolerância, para a proatividade, de forma a mobilizar-nos em torno destas questões e induzir nos adultos, alternativas às mudanças, considerando-se uma dimensão mais vasta da EFA, onde «formar-se» é um processo que se funde com a própria vida dos adultos (Nóvoa & Finger, 1988). Importa pois salientar que, a necessidade de se demandar e identificar políticas específicas para um público adulto, seja sobre que perspectiva ideológica for, decorre de que esse público e a sua situação envolvem especificidades que requerem uma abordagem distinta dos demais públicos em formação e educação, pelo que a alternância de orientações que os partidos políticos vêm evidenciando, não só não reforça a revalorização destes públicos, como fragiliza quaisquer orientações, uma vez que as mesmas não têm condições temporais, sequer, para produzir efeitos.

No caso da EFA, não é a situação de crise que, pro-

priamente a põe em causa, mas sim um historial títubeante, que alterna políticas consoante se alteram governos, e que portanto a crise que ronda a EFA não é propriamente resultante de uma conjuntura económica, mas de uma orientação política, no limite, de um modo de fazer política estruturalmente desajustada.

Referências bibliográficas

ANQ. (2010). Iniciativa novas oportunidades – setembro 2010. Consultado em 5/2/2012, disponível em [http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft_Word__Briefing_IniciativaNova.pdf](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft_Word__Briefing_IniciativaNova.pdf)

BAUMAN, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Catedra.

CANÁRIO, R. (org). (1997). *Formação e situações de trabalho*. Porto: Porto Editora.

CANÁRIO, R. (1999). *Educação de Adultos; Um Campo e uma Problemática*. Lisboa: EDUCA.

CARNEIRO, R. (coord). (2010). *Resultados 2010 da avaliação externa da iniciativa novas oportunidades realizada pelo centro de estudos (CEPCEP) da universidade católica portuguesa*. Consultado em 15/4/2011, disponível em [http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft_Word__Resultados_2010_da_Aval.pdf](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft_Word__Resultados_2010_da_Aval.pdf)

CASTELLS, M. (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.

COIMBRA, J., L. & GONÇALVES, C. (2002). *Significados construídos em torno da experiência profissional/trabalho*. In IV Congresso Internacional de Formação Norte de Portugal/Galiza: Integração das Políticas e Sistemas de Educação e Formação – Perspetivas e Desafios (pp. 353-366). Porto: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

COMISSÃO EUROPEIA (1999). *Setting targets for lifelong learning in Europe in Progress report achieved in implementing the Luxembourg process: Common indicator and lifelong learning*. Report to the European Council. Bruxelas: Conselho da CE.

COMISSÃO NACIONAL PARA O ANO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA. (1998). *Carta magna – educação e formação ao longo da vida*. Lisboa: Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

CORREIA, J., A. (1997). *Formação e trabalho: contributos para uma transformação dos modos de os pensar na sua articulação*. In *Formação e Situações de Tra-*

balho (pp. 13-41). Porto: Porto Editora.

DELORS, J. (1996). *Learning: the treasure within*. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. Paris: UNESCO.

Despacho Conjunto n.º 24/2005.

DUBAR, C. (1997). *A Socialização. Construção das identidades sociais e profissionais*. Coleção Ciências da Educação. Porto: Porto Editora.

EURYDICE. (2000). *Aprendizagem ao longo da vida: a contribuição dos sistemas educativos e dos estados membros da União Europeia*. Lisboa: Europress.

EURYDICE. (2009). *Key data on education in Europe 2009*. Bruxelas: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Consultado em 14/11/2012, disponível em http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf

GASS, J., R. (1996). *The goal, architecture and means of lifelong learning: background paper*. European year of lifelong learning. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

GEPE/ME. (2011). *Relatório nacional de progresso – 2011*. Consultado em 13/11/2012, disponível em http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/natreport11/portugal_pt.pdf

GORZ, A. (2003). *L'immatériel: connaissance, valeur et capital*. Paris: Éditions Galilée.

HAKE, B., J. (1998). *Lifelong learning and the European Union: a critique from a "risk society" perspective*. In *International perspectives on lifelong learning* (pp. =paginação). Londres: Kogan Page.

IEFP. (2011). *Centros de emprego: estatísticas mensais – 2011*. Consultado em 11/11/2012, disponível em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/CentrosEmpregoEstatisticasMensais/Documents/2011/Centros%20Emprego%20Dezembro%202011.pdf>

JARVIS, P. (1993). *Adult education and the state. Towards a politics of adult education*. Londres: Routledge.

LIMA, F. (2012). *Participantes na iniciativa novas oportunidades avaliação do desempenho no mercado de trabalho - eixo adultos*. Consultado em 30/5/2012, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/599549/20120518_conferencia_novasoportunidades.pdf

LIMA, L. (org). (1994). *Educação de adultos*. Fórum I. Braga: Universidade do Minho.

LIMA, L. (2005). *A Educação de adultos em Portugal (1974-2004): entre as lógicas da educação popular e da gestão de recursos*. In *Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências* (pp. 31-60). Lisboa: Educa.

LIMA, L. (2007). Educação ao longo da vida. Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró. São Paulo: Cortez Editora.

MAGALHÃES, A. & STOER, S. (2002). Escola para todos e excelência académica. Porto: Profedições.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SEGURANÇA SOCIAL. (2007). Acordo para a reforma da formação profissional. Consultado em 6/1/2009, disponível em <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/151>

NÓVOA, A. & FINGER, M. (1988). O método (auto) biográfico e a formação. Lisboa: Ministério da Saúde – Departamento de Recursos Humanos.

PARADA, F. & COIMBRA, J., L. (1999/2000). Sentidos e significados do trabalho no contexto de uma realidade em transformação: o desemprego e as dificuldades de integração profissional dos jovens. In Cadernos de Consulta Psicológica, nº 15/16, 47-57. Porto: Instituto de Consulta Psicológica, Formação e Desenvolvimento da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Portaria nº 370/2008, de 21 de Maio.

Portaria nº. 1082-A/2001, de 5 de Setembro.

SANTOS, B, S. (1989). Da ideia de universidade à universidade de ideias. In Revista Crítica de Ciências Sociais, 27/28, 11-62. Coimbra: Universidade de Coimbra.

SILVA, A., S. & ROTHES, L. A. (1998). Educação de Adultos. In A evolução do sistema educativo e o PRO-DEP. Lisboa: Ministério da Educação. Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento.

VAZ, H. (2010). Produtividade. Quando o trabalho é esforço. A Página, Série II, 191, 46-47.
