

A educação e formação de adultos (1999-2010): a progressiva importância da educação e formação para a competitividade

Paula Guimarães

Resumo

Neste artigo discuto a política pública de educação e formação de adultos, em resultado da adopção do *S@ber+*. *Programa para Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos 1999-2006*, após 1999, e da *Iniciativa Novas Oportunidades*, depois de 2005. Estes documentos são objecto da análise de conteúdo; são igualmente efectuadas referências a Programas de Governo e legislação. A discussão das finalidades da política pública que podem ser encontradas nestes textos é efectuada a partir de três modelos de análise de políticas públicas que incluem dois eixos, um educativo e um político, aqui destacado, que privilegia a intervenção do Estado na educação de adultos. As considerações finais apontam para uma crescente influência da União Europeia na política pública de educação e formação de adultos, nomeadamente para um destaque na relação entre educação/formação e políticas de emprego, no que às prioridades concerne, o que denota a valorização de princípios de educação e formação para a competitividade, a retracção do Estado neste campo de práticas e a responsabilização dos adultos pelas suas opções e percursos de aprendizagem.

Palavras-chave

educação e formação de adultos; políticas públicas; educação e formação para a competitividade.

Introdução

Desde 1999, verificaram-se diversas mudanças que, constituindo algumas das marcas mais evidentes da educação e formação de adultos, enquanto política pública, impuseram uma distinta delimitação do campo, designadamente no que remete para as finalidades das ofertas públicas. Neste artigo toma-se como base de discussão os dados obtidos através da análise de conteúdo de dois documentos que estabeleceram as dimensões políticas e educativas mais emblemáticas da educação e formação de adultos: o *S@ber+. Programa para Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos 1999-2006* (Melo, Matos & Silva, 2001), adotado pela Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), e a *Iniciativa Novas Oportunidades* (Iniciativa Novas Oportunidades, 2005), estabelecida em 2005, da qual foi responsável a Agência Nacional para a Qualificação e, atualmente, a Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional. A escolha destes textos deve-se ao facto de se constituírem em documentos orientadores, em textos de suporte da legislação, das normas e das regras que posteriormente foram produzidas para as ofertas públicas que resultaram desta política. Incluem as diretrizes que têm enquadrado o trabalho levado a cabo pelos agentes da educação e formação de adultos nas entidades que localmente promovem ações. Para além destes documentos, pontualmente, refere-se os Programas de Governo de 1995 e 2005.

A análise de conteúdo foi efetuada a partir de categorias consistentes com três modelos de análise de políticas públicas de educação de adultos: *políticas de educação crítica; políticas de modernização e de educação para a conformidade social; e políticas de educação e formação para a competitividade*. Estes modelos incluem dois eixos, como se verá de seguida: um de carácter político, aqui destacado, que acentuou as finalidades políticas e o papel do Estado; e um outro marcadamente educativo, através do qual se distinguiu concepções e métodos de educação de adultos. À luz destes modelos, as mudanças políticas e educativas permitiram denotar uma progressiva valorização de traços consentâneos com políticas que promovem a educação e formação para a competitividade, através de uma crescente influência das organizações internacionais, como a União Europeia (UE) na política pública mencionada, nomeadamente no que se refere ao destaque concedido à relação entre educação/formação e emprego e à retração do Estado. Simultaneamente, apela-se à individualização dos percursos de educação e formação, bem como à responsabilização dos indivíduos pelas suas escolhas (Guimarães, 2011).

1. Quadro de análise de políticas públicas de educação de adultos

A discussão da política pública de educação de adultos em vigor desde 1999 é realizada a partir de três modelos de análise que aqui são resumidamente abordados.

As *políticas de educação crítica* encerram prioridades que acentuam preferencialmente o caráter local, endógeno e complexo da educação de adultos. Tais prioridades procuram articular modalidades educativas distintas (a formal, a não formal e a informal) em propostas integradas. Estas modalidades aceitam espaços e tempos que estão para além da escola e das suas regras. Concretizam-se em lugares e momentos alternativos de conceber a educação de adultos, em ações que destacam o caráter social e crítico deste campo de práticas (Griffin, 1999a e 1999b). Sendo iniciativas que desafiam o *status quo*, traduzem-se em oportunidades que visam a transformação social.

Complementarmente, as referidas políticas procuram promover a participação social e constituem-se, igualmente, em políticas inclusivas. Estimulam a discussão dos problemas e das necessidades sociais, educativas e culturais pelos próprios indivíduos, bem como fomentam a procura coletiva de soluções. Aqui, o papel do Estado, tal como da sociedade civil, é essencial. São por isso políticas que contemplam diversos níveis de ação e de autonomia às organizações (estatais e não estatais) que dinamizam iniciativas de educação de adultos. Estando previstas margens de autonomia a nível local, nestas políticas surgem possibilidades de recontextualização aproveitadas pelas entidades dinamizadoras de atividades (Lima, 2008).

No que às dimensões educativas e pedagógicas respeita, a educação crítica, política, reflexiva e problematizadora é valorizada. São enfatizados saberes produzidos socialmente, que advêm da partilha e da procura conjunta de soluções para os problemas enfrentados pelos indivíduos. Na articulação entre aspetos de natureza individual e coletiva, entre conhecimento erudito e saberes do quotidiano, é a educação de caráter abrangente e cívica, que visa a democratização política e económica, a transformação das relações de poder existentes e a mudança que ganha relevo (Sanz Fernández, 2006; Lima, 2008).

As *políticas de modernização e de educação para a conformidade social* centram-se em particular nos níveis regionais e/ou nacionais e assentam no estabelecimento de patamares mínimos de educação, de caráter universal e obrigatório, e no desenvolvimento de conhecimentos e capacidades de natureza funcional e útil ao desenvolvimento económico. Por isso, visam a manutenção do *status quo*, tal como procuram “disciplinar os adultos e educar para obedecer” (Sanz Fernández, 2006). São políticas que apostam na educação como um direito social, numa lógica de serviço público, tendo igualmente como finalidade a formação mínima da mão de obra, a partir de prioridades de modernização social e económica (Lima, 2008).

A adoção destas políticas envolve a valorização da escola e dos conhecimentos nela privilegiados. Estas políticas vêm acompanhadas da institucionalização

(na organização escolar ou em entidades que são concebidas e trabalham à semelhança da escola) e da normalização do trabalho educativo e pedagógico. Estas circunstâncias acarretam a formalização dos procedimentos educativos. Neste âmbito, certas modalidades são privilegiadas, nomeadamente aquelas que se relacionam com a educação formal (instrução, educação de segunda oportunidade e de compensação) e a educação não formal (ações formalizadas ligadas ao trabalho, nomeadamente à adaptação e à reconversão da mão de obra, tal como atividades de desenvolvimento social e pessoal, promotoras de participação social e cívica adaptativa), características dos programas dinamizados pelo Estado-providência (Griffin, 1999a e 1999b).

Nesta linha de ideias, estas políticas incidem sobre conceções de educação que contribuem para a harmonização de valores e para a rigidificação das formas de compreender o mundo. Em resultado, regista-se uma aposta evidente em ofertas que se orientam para a conformidade social e para a preparação de mão de obra que sirva o crescimento económico.

As políticas de educação e formação para a competitividade, fomentadas pelo Estado e por organizações supra e internacionais, têm como prioridades o aumento da empregabilidade, da produtividade, da competitividade, da eficácia, da eficiência e da modernização económica, a partir de lógicas de programa. Nelas, o desenvolvimento do setor produtivo e das organizações de trabalho é fulcral (Griffin, 1999a e 1999b). Consequentemente, valorizam-se os recursos humanos, sendo a educação perspectivada como um instrumento de promoção do capital humano, da qualidade do trabalho, de cariz técnico e racional (Lima, 2008).

Diversas ofertas promovem a educação, a formação, a aprendizagem e a qualificação de base, estando orientadas para a inserção dos sujeitos no mercado de trabalho. Para além destas, outras iniciativas especializadas dirigem-se a grupos sociais específicos, sendo apoiadas quer pelo Estado, quer por certos setores profissionais e da atividade económica. Assim, a educação de adultos envolve “uns” e “outros”. Num primeiro grupo, encontram-se aqueles que estão em situações vulneráveis e precárias perante o trabalho. Detentores de baixos níveis de escolarização, em muitos casos não são participantes habituais das ações de educação de adultos e não perspectivam a educação e a formação como processos para melhorar as suas condições de vida e de trabalho. Num segundo grupo estão aqueles que detêm empregos estáveis, que participam de forma voluntária nas iniciativas que lhes são oferecidas e que estão melhor preparados para as mudanças científicas e tecnológicas que se registam nas organizações do trabalho (Sanz Fernández, 2006).

Relativamente às conceções de educação de adultos, nestas políticas sublinha-se a centralidade dos indivíduos e dos processos de aquisição de

conhecimentos e de competências, em particular os saberes acumulados fora do âmbito escolar. As experiências realizadas pelos adultos ao longo da vida, mesmo que em espaços muito diversos, resultam em competências certificáveis que procuram acompanhar as evoluções científicas e tecnológicas nas organizações de trabalho. Outras ofertas enfatizam os saberes que visam a participação individual e privada nas escolhas educativas. Neste cenário, a educação de adultos acentua processos de individualização, instrumentalização face à economia e privatização (Lima, 2010).

2. A política de educação e formação de adultos: progressiva influência da União Europeia

Ao invés de políticas públicas anteriormente adotadas, justificadas pelos baixos níveis de escolarização da população portuguesa e pelo *atraso educativo* nacional (por exemplo, Ministério da Educação, 1979), a educação e formação de adultos tem sido legitimada através de uma contextualização internacional e da apresentação de propostas consentâneas com orientações produzidas por diferentes organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e, sobretudo, a UE. Esta representa uma tendência que se notou desde que Portugal integrou a Comunidade Económica Europeia, em 1986, mas que se acentuou após a adoção da aprendizagem ao longo da vida pela UE. Estas circunstâncias denotam um esforço de legitimação de uma política pública através de comparações de indicadores que favorecem outros países considerados “mais desenvolvidos”, razão que reforça a urgência de intervir no nosso país e que justifica o carácter extensivo que esta política acabou por possuir, designadamente quando a Iniciativa Novas Oportunidades foi implementada a partir de 2005.

Se se atentar aos programas da educação e formação de adultos, no caso do S@ber+, diversas foram as referências à CONFINTEA V e à respetiva Declaração Final. Outras remeteram para a OCDE e para a UE, nomeadamente no que se referia à ligação entre a educação e formação de adultos às políticas de emprego, em particular ao Plano Nacional de Emprego e à Estratégia Europeia para o Emprego de 1997 (Melo, Matos & Silva, 2001: 19-20). Na Iniciativa, a vinculação às orientações da OCDE e da UE tornou-se mais evidente. O documento integrou dois pontos, “1. Escolarização de nível secundário – o investimento fundamental” e “2. Acelerar a qualificação dos portugueses: o desafio estratégico para uma geração”, nos quais se procurou justificar a política. Nestas secções afirmou-se que o esforço de qualificação da Iniciativa visava a aproximação dos

indicadores portugueses aos valores apresentados por outros países, no que respeitava, por exemplo, à qualificação profissional e aos níveis de escolarização. Esta finalidade foi apoiada pela apresentação de dados fornecidos quer pela OCDE, quer pela UE (Iniciativa Novas Oportunidades, 2005: 8-12), procurando-se demonstrar que a situação portuguesa era mais problemática que aquela de outros países.

É interessante notar que a influência de organizações, como a UE, nestes dois programas se ligou sobretudo a aspetos relacionados com o crescimento económico, o emprego, a produtividade e a competitividade (Lima, 2010). De resto, estas são finalidades centrais do trabalho desta entidade, bem como da OCDE, que apelam a princípios de políticas de educação e formação para a competitividade. Na Iniciativa verificou-se ainda uma indicação ao impacto do aumento dos níveis de escolarização e qualificação “na cidadania, na coesão social e no desenvolvimento pessoal” (Iniciativa Novas Oportunidades, 2005: 8), valores referenciados frequentemente pela UNESCO, atribuíveis às políticas de modernização económica características do Estado-providência e às orientações de base crítica e social. Todavia, esta é uma referência pontual que acaba por não ser central relativamente às finalidades de cariz económico já indicadas que o programa enfatiza. Adicionalmente, esta referência acompanha uma progressiva deslocação para os indivíduos da responsabilidade pelas opções que efetuam no âmbito do percurso de educação e formação realizado e uma menor centralidade atribuída à intervenção do Estado neste âmbito. De resto, a educação e formação de adultos começou por incluir um forte apelo ao envolvimento de outras entidades (que não as estatais) na promoção das ofertas (Antunes, 2011). Favoreceu por essa via “novos contextos educativos” e “modelos alternativos – relativamente à escola – de educação e formação de adultos” que, por esta razão, obrigam a questionamentos diversos (cf. Loureiro, 2012).

Uma vez que se trata de organizações internacionais, é importante notar que estas entidades têm defendido orientações distintas para as políticas de educação de adultos. Pelo seu lado, desde meados da década de 1970, a UNESCO recorreu a expressões como “éducation permanente” e “lifelong education” na defesa de uma abordagem humanista e de caráter social da educação de adultos. Esta abordagem concedeu prioridade política ao setor. Este facto teve como consequências, entre outras, o reconhecimento social do campo, a sua estruturação em termos académicos e o aumento da participação dos adultos em ações de educação formal e não formal, em iniciativas tão diferentes como, por exemplo, a alfabetização, o ensino, a formação profissional, a educação cívica e política e a educação a distância. A educação informal viu-se igualmente valorizada ao serem destacadas as aprendizagens decorrentes de experiências

significativas, o que fomentou o surgimento de ofertas educativas centradas no reconhecimento de saberes adquiridos ao longo da vida. Seguindo esta orientação, esta entidade tem apostado fortemente numa conceção de educação de adultos complexa e multifacetada, na qual o papel do Estado ainda é fundamental (cf. UNESCO/GRALE, 2009; Lima & Guimarães, 2011). Tem revelado preocupações em articular características atribuíveis aos modelos de análise de educação crítica e de modernização e de educação para a conformidade social nas quais a intervenção estatal na promoção da educação de base e na implementação de ofertas de desenvolvimento social e social é fundamental importante.

Ao invés da UNESCO, as abordagens proferidas pela OCDE e pela UE perspectivam a educação de adultos enquanto um setor de políticas sociais e económicas. As orientações destas organizações visam o aumento da produtividade e da competitividade, a preservação e a criação de emprego. As preocupações destas organizações também destacam o papel dos indivíduos na construção das suas biografias, enquanto promovem o entendimento do adulto enquanto um indivíduo que possui deficiências de escolarização e de qualificação e que simultaneamente deve ser competente. As abordagens preferidas por estas organizações enfatizam igualmente a educação, formação e aprendizagem na promoção da adaptabilidade, empregabilidade e da flexibilidade dos sujeitos em contexto de trabalho (Lima, 2010), acentuando características do modelo de análise de políticas de educação e formação para a competitividade.

A reforçar o peso das orientações da UE, deve-se notar que a educação e formação de adultos sempre foi levada a cabo com os fundos comunitários. De facto, entre 1999 e 2006, os fundos existentes advieram da candidatura efetuada pelo Estado português ao Fundo Social Europeu, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio. Esta circunstância permitiu que o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) fosse apoiado pelo Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal III (PRODEP III), no caso do RVCC escolar, e pelo Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), no caso do RVCC profissional e dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA). Mais recentemente, foram contemplados apoios no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013, no âmbito do Programa Operacional de Potencial Humano (POPH). De resto, é de destacar que estes programas permitiram a existência de verbas que, de 1999 a 2006, favoreceram a estruturação da educação e formação de adultos, através da experimentação e estabilização das ofertas mais características, designadamente o RVCC e os Cursos EFA. Consequentemente, a ligação da educação e formação de adultos às orientações da União Europeia permitiu a inscrição da educação de adultos na aprendizagem ao longo da vida (cf. Antunes, 2011) e, após 2007, implicou

um acréscimo significativo de recursos (1), bem como favoreceu uma elevada procura social (desde 2002 mais de um milhão de adultos inscreveram-se nas ofertas propostas), como se pode observar no quadro seguinte, mesmo que os valores relativos à certificação, nomeadamente no RVCC e nos Cursos EFA, sejam mais modestos (pouco mais de 400.000 no RVCC e de 80.000 nos Cursos EFA).

Quadro 1
Adultos inscritos e certificados no âmbito da educação e formação de adultos

	ADULTOS INSCRITOS	ADULTOS CERTIFICADOS
Centros Novas Oportunidades	1 163 541	409 811
Cursos EFA	182 907	81 728

(Fonte: Agência Nacional para a Qualificação, 2011 - dados provisórios de 31 de março de 2011, relativos a valores da Direcção-Geral de Formação Vocacional e da Agência Nacional para a Qualificação)

Segundo Rothes, esta circunstância indiciou um “ajustamento condicionado” da política pública portuguesa às orientações da referida organização supranacional. Este ajustamento foi efetuado em função dos financiamentos disponíveis, em resultado de “uma tendência pragmática, de um conformismo pacificamente aceite e da submissão a agendas de carácter economicista” que a administração pública induziu (cf. Rothes, 2009). Embora futuros estudos possam esclarecer o âmbito e o impacto da UE nas políticas educativas nacionais, parece claro que se verifica uma forte adequação à ligação entre educação/formação e às políticas de emprego fomentadas por esta organização, articulação atribuível à educação e formação para a competitividade. Parece igualmente evidente que este ajustamento suportou o que Antunes (2011: 14-17) designou de “predomínio da evasão do Estado” da educação de base de adultos pública, assim como a adopção de uma “lógica gestionária centralista”, visível, por exemplo, no papel fundamental que as entidades estatais da tutela, a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos e a Agência Nacional para a Qualificação, possuíram, tal como a Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional detém na regulação política.

3. A educação e formação de adultos na modernização da economia portuguesa

A ligação entre educação de adultos e modernização económica, no que respeita ao emprego e à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, não é recente nas políticas públicas. De facto, esta articulação foi essencial para a

consolidação das medidas de caráter redistributivo mais características do Estado-providência, no quadro de políticas de modernização e de educação para a conformidade social. Porém, na atualidade ela vem associada a diferentes aspetos consentâneos com a educação e formação para a competitividade, como a forte ligação entre educação e formação, por via das políticas ativas de emprego. Esta conexão é efetuada num contexto económico marcado pela reconversão da economia portuguesa no contexto da globalização, pelo desemprego estrutural e pelo esforço de aumentar a produtividade, a competitividade e a flexibilidade dos trabalhadores num cenário de profundas mudanças tecnológicas e de organização do trabalho, circunstâncias que acarretam diversas ambiguidades.

No âmbito da educação e formação de adultos, em diversos Programas de Governo se apelou a esta ligação. Já no Programa do XIII Governo Constitucional (1995), no Capítulo V – Educação, Ciência e Cultura, 1. Educação, 1.1 Orientações, alínea g, se afirmou a urgência do aumento dos níveis de educação e formação da população portuguesa, tendo como referência os indicadores europeus, o que obrigava à adoção de opções estratégicas que passavam por “promover a educação e formação como um processo permanente ao longo da vida de cada cidadão, em conjugação com a formação profissional e com todos os domínios educativos e culturais da vida das comunidades”.

Esta articulação passou a ser mais notória nos Programas de Governo seguintes, levando a que a “qualificação dos portugueses” fosse fulcral na agenda política nacional. No Programa do Governo de 2005 (na página 7), um dos cinco grandes eixos da política do Governo consistia em “retomar o crescimento da economia de forma sustentada e visando a modernização do País, fazendo do conhecimento, da inovação, da qualificação dos portugueses e da melhoria dos serviços do Estado os caminhos do progresso”.

O Plano Tecnológico, associado ao esforço de qualificação do capital humano como fator de progresso, constituiu-se num dos suportes do alargamento do acesso à aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente no que respeitou à “atualização e ao aprofundamento de competências”. Este Plano teve em vista enfrentar os desafios da flexibilidade do emprego, da reconversão e da atualização profissionais, como se afirma no Programa do Governo de 2005 (nas páginas 21 e 22), bem como permitiu uma clara deslocação das orientações públicas para princípios de educação e formação para a competitividade.

Um primeiro indício desta deslocação constou num documento de 1998, designadamente na publicação *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento e Expansão da Educação de Adultos*, embora esta publicação integrasse também diversos pontos mais próximos de políticas de educação crítica. É neste documento que se encontra pela primeira vez a expressão “educação e formação de adultos”. No Prefácio deste

livro, lia-se que as propostas e recomendações que poderiam ter como único destinatário o Ministério da Educação deveriam ser lidas como correspondendo ao campo de intervenção desse e do Ministério do Emprego e da Solidariedade. Acrescentou-se que “Em consequência, onde se lê (...) «Educação de Adultos», deverá passar a ler-se «Educação e Formação de Adultos» (Melo *et al.*, 1998: 7). Desde então, a expressão passou a estar presente nos diversos documentos políticos, refletindo a dupla tutela de que esta política passou a gozar. Complementarmente, no S@ber+ procedeu-se a uma definição mais precisa da expressão, quando se afirmou que

[...] entende-se por Educação e Formação de Adultos o conjunto de *intervenções* que, pelo reforço e complementaridade sinérgica com as instituições e as iniciativas em curso no domínio da educação e formação ao longo da vida, *se destinam a elevar os níveis educativos e de qualificação da população adulta e a promover o desenvolvimento pessoal, a cidadania e a empregabilidade.* (Melo, Matos & Silva, 2001: 11).

Acentuado ideias que se referiam a diferentes modelos de políticas públicas, o S@ber+ procurou contribuir para “elevar os níveis de qualificação da população portuguesa”, “fomentar a empregabilidade e a inclusão social dos cidadãos em geral e muito especialmente dos que apresentavam mais baixos níveis educativos e de qualificação, dos desempregados e dos que se encontravam ameaçados de desemprego ou de exclusão social e cultural”, tal como “assegurar a transição do nosso país para a economia do conhecimento” (Melo, Matos & Silva, 2001: 12). Esta circunstância denotou a valorização de princípios consentâneos com o modelo de análise de políticas de educação e formação para a competitividade, embora outros aspetos apelassem a características dos modelos de educação crítica. De entre estas, destaca-se a importância da educação e formação de adultos para o “desenvolvimento pessoal e para a cidadania”, característica esta igualmente apontada por Monteiro (2012), por exemplo, para o caso dos Cursos de Educação e Formação de Adultos. Simultaneamente, outros aspectos indicam preocupações consentâneas com políticas de modernização e conformidade social, como no caso do apelo à elevação dos níveis de educação de base.

A valorização de princípios das políticas de educação e formação para a competitividade (bem como de modernização e conformidade social) acabou por ser enfatizada na Iniciativa Novas Oportunidades. Neste documento, a elevação da qualificação da população portuguesa surgiu como um tema de “importância central para o crescimento económico e para a coesão social”, tal como para a “diminuição do atraso no esforço de modernização” que Portugal apresentava. Pretendia-se por essa via favorecer a “convergência com os países mais desenvolvidos”. De resto, esta Iniciativa, associada ao Plano Nacional de Emprego,

teve como propósito alargar a participação dos indivíduos ativos e das pequenas e médias empresas em processos de qualificação. Como se afirmou, este programa “constituiu-se num pilar fundamental das políticas de emprego e de formação profissional” no contexto da economia do conhecimento (Iniciativa Novas Oportunidades, 2005). Adicionalmente, desapareceram indicações a finalidades que poderiam enquadrar-se em políticas de educação crítica, como no caso da omissão da expressão “educação de adultos” (substituída por educação e formação de adultos” ou por “formação e aprendizagem de adultos”) ou até do não destaque em dimensões sociais associadas aos processos educativos e formativos.

Verificou-se assim nestes dois documentos preocupações com a garantia da educação de adultos, enquanto direito social, de acesso alargado e com base em prioridades de modernização, através do desenvolvimento de conhecimentos e capacidades úteis à economia. Estas ofertas envolveram assim objetivos de adaptação e reconversão da mão de obra que servissem o crescimento económico, o aumento da produtividade e da competitividade. Complementarmente, a educação e formação de adultos integrou ofertas de educação de base inovadoras, quando comparadas com atividades de anteriores políticas, que passaram a enfatizar a individualização das ofertas, enquanto fomentavam a responsabilização dos adultos pelas suas opções e pelos percursos educativos e formativos efectuados (Lima, 2010), devido às características de dispositivos, como o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, enquanto propunham uma certificação formal. É assim neste cruzamento entre preocupações consentâneas com políticas de modernização e de educação para a conformidade social com outras de educação e formação para a competitividade que muitos estudos apontaram para uma crescente institucionalização (até em organizações de educação formal), formalização e normalização do trabalho educativo e formativo de ofertas que inicialmente eram percebidas como revelando um forte pendor humanista e informal (entre outros, Guimarães, 2011).

É ainda neste quadro de finalidades muito distintas que as justificações associadas à reconversão da economia portuguesa no contexto da globalização levantam sérias interrogações. Por um lado, assiste-se a uma preocupação em fomentar o surgimento de setores económicos de elevada componente tecnológica e exigentes em mão de obra qualificada. Todavia, estes são setores emergentes e com uma presença ainda pouco consolidada na economia. Por outro lado, têm desaparecido muitas empresas de baixa componente tecnológica, que recorriam a mão de obra intensiva e pouco qualificada. Nesta relação entre os empregos criados e aqueles que são extintos, o número de desempregados revela que a maioria são pouco escolarizados, não possuindo qualquer nível ou detendo a escolaridade básica (9º ano) (Pordata, 2012). Como indicam Almeida,

Castro e Félix (2009), a evolução da estrutura do produto, bem como da estrutura do emprego desde 1986 contribuem para a compreensão destas mudanças. No que respeita à estrutura do produto, assistiu-se a uma diminuição do setor da agricultura (de 9,2% em 1986 para 2,5% em 2007) e da indústria (de 27,1% em 1986 para 17,9% em 2007), bem como a um aumento do setor dos serviços (de 57,4% em 1986 para 73,1% em 2007). O emprego seguiu o mesmo padrão, com o peso dos trabalhadores agrícolas e da indústria a diminuir (de 16,1% em 1986 para 9,3% em 2007, bem como de 27,6% em 1986 para 19% em 2007, respetivamente) e o peso dos trabalhadores dos serviços a aumentar (de 46,8% em 1986 para 61,1% em 2007).

Quadro 2
Estrutura do produto (em % do Valor Acrescentado Bruto total)

	PORTUGAL			ZONA EURO		
	1986	1999	2007	1986	1999	2007
Agricultura	9,2	4	2,5	4	2,6	1,9
Indústria (e eletricidade, gás e água)	27,1	21,1	17,9	27,7	22,2	20,2
Construção	6,3	7,3	6,5	6,1	5,7	6,5
Serviços	57,4	67,6	73,1	62,1	69,5	71,4

Adapt. Almeida, Castro & Félix, 2009: 71.

Quadro 3
Estrutura do emprego (em % do total do emprego em número de indivíduos)

	PORTUGAL			ZONA EURO		
	1986	1999	2007	1986	1999	2007
Agricultura	16,1	10,8	9,3	9	5,1	4,1
Indústria (e eletricidade, gás e água)	27,6	22,5	19	25,4	19,7	17
Construção	9,5	10,9	10,6	7	7,4	7,7
Serviços	46,8	55,8	61,1	58,5	67,8	71,2

Adapt. Almeida, Castro & Félix, 2009: 71.

Na verdade, estas mudanças aproximaram Portugal da situação de outros países da zona do euro. Porém, não deixam de suscitar dúvidas quanto aos objetivos da educação e formação de adultos na preparação da mão de obra portuguesa, num momento em que as empresas criadas são geradoras de poucos

empregos para pessoas pouco escolarizadas e que os empregos existentes dirigem-se preferencialmente a certos grupos, muito qualificados. Adicionalmente, as prioridades desta política têm desvalorizado as dimensões educacionais dos processos de educação de adultos, quer se esteja a pensar em qualificação ou aquisição de competências. Consequentemente, uma política de educação, global e integrada, que integre ofertas de natureza técnica e instrumental, promotoras de competências profissionais ou vocacionais, mas também dimensões culturais, sociais e políticas dirigidas para a interpretação crítica do mundo em que vivemos, e também para a participação ativa no processo da sua transformação, surge secundarizada. Emergem assim interrogações sobre a subordinação a que se assiste da educação de adultos a um pedagogismo de raiz económica e gerencial (Lima, 2010; Lima & Guimarães, 2011). Ressaltam igualmente dúvidas quanto ao impacto da progressiva valorização da educação e formação para a competitividade e quanto à responsabilização dos indivíduos pelas suas opções no quadro de uma política de educação de base que se devem à evasão do Estado da educação de base de adultos pública (Antunes, 2011).

Considerações finais

A política educativa em análise neste artigo revela que, no quadro da aprendizagem ao longo da vida proposta pela UE, a educação e a formação de adultos redefine o campo da educação de adultos e a intervenção do Estado neste domínio, ao privilegiar princípios atribuíveis ao modelo de análise de políticas de educação e formação para a competitividade. Nesta redefinição, é atribuído maior relevo a finalidades difundidas por organizações internacionais, designadamente a UE, e é acentuada a ligação entre educação/formação e políticas de emprego. No esforço de reconversão da economia portuguesa no contexto da globalização, estas finalidades legitimam uma política pública de um setor que, desde 1974, tem assistido à adoção e ao abandono de diferentes programas e orientações. Sem tempo suficiente para se observarem permanências, estas intermitências políticas têm tido efeitos fragmentadores num setor cada vez mais dividido e marcado por discursos ideológicos que atribuem maior fragilidade a finalidades educativas fulcrais para a construção de sociedades mais justas e preparadas para os desafios contemporâneos.

A opção por integrar uma forte ligação entre educação/formação de adultos e desenvolvimento da economia/promoção do emprego (ou da “empregabilidade”) não é inocente, até porque esta articulação é efetuada num cenário económico complexo e crítico. Esta ligação favorece a “construção pelos próprios adultos dos seus destinos”, em processos de “autonomização responsável

e co-responsabilização”, como nota Monteiro (2012), mas igualmente leva à atribuição da “culpa” das dificuldades em encontrar ou manter o trabalho aos próprios indivíduos em resultado das (más) escolhas educativas e formativas efetuadas, da falta de formação ou da indisponibilidade para estar sempre a aprender. Assiste-se à responsabilização dos indivíduos por opções (ou por falta delas) que noutras políticas eram efetuadas pelo Estado. Aliás, parece assistir-se a mudanças no envolvimento estatal na provisão do bem-estar, cada vez mais desvinculado da criação de um sistema público, alterações estas consentâneas com as “reformas do Estado gestor promotor da nova gestão pública de inspiração neoliberal”, como afirma Antunes (2011). Assim, mesmo que a educação e formação de adultos tenha originado um forte investimento público (apoiado pela UE, bem como pelo Estado português), implicando o envolvimento de muitos agentes (promotores, profissionais e participantes) (cf. Loureiro, 2012) como nunca se tinha visto antes neste país, este esforço não favoreceu a adoção de um sistema capaz de estabelecer um serviço público que assegurasse a concretização (para lá dos tempos dos projetos e dos programas) do direito à educação de adultos através de ofertas de educação de base estáveis e sustentáveis.

No quadro de intermitência política que se vive na atualidade, acresce a circunstância de ainda se conhecer pouco sobre o nível de correspondência entre as orientações mega (oriundas da UE) e as políticas nacionais. Alguns trabalhos (como, por exemplo, aqueles da UE sobre os desenvolvimentos da aprendizagem ao longo da vida) identificam semelhanças nas políticas públicas dos diferentes Estados-membros, mas são pouco evidentes as diferenças nas prioridades, nas abordagens, nos métodos, nos instrumentos, etc. nos diferentes países. No entanto, o que parece claro, do ponto de vista político e educativo, é que, sendo a educação de adultos um campo de práticas complexo e multifacetado, seriam necessárias outras políticas, de caráter global e integrado, de adoção num eixo temporal mais longo que cruzassem princípios atribuíveis aos três modelos de análise propostos neste artigo (cf. Lima, 2008; Sanz Fernández, 2006), como, de resto, foi também recentemente defendido pela UNESCO (GRALE/UNESCO, 2009), tal como um envolvimento do Estado que garantisse a concretização da educação (para todos) enquanto direito social.

Ao invés, em Portugal, nos últimos anos, tem-se assistido à valorização de características atribuíveis à educação e formação para a competitividade, evidentes na concentração de recursos no RVCC e nos Cursos EFA, que se orientam sobretudo para o reconhecimento de competências e o aumento de qualificações. Esta situação retira possibilidades de intervenção a outros setores, como o desenvolvimento local, a educação cívica, a educação popular, a animação

comunitária e sociocultural, alguns destes com uma rica e longa tradição, bem como acarreta riscos de uma fraca promoção da justiça social, da inclusão, da igualdade de oportunidades e de democracia. Em boa verdade e apesar das inovações introduzidas, na atualidade, a educação e formação de adultos pública encerra fragilidades que fazem dela uma política potencialmente descontínua e que, apesar dos esforços (meritórios) realizados nos tempos mais recentes debilitam mais uma vez um setor a necessitar de intervenções consistentes (em termos de promoção da democracia, da justiça social e de ofertas problematizadoras e socialmente transformadoras) e de longo prazo.

Referências bibliográficas

- Almeida, V.; Castro, G. & Félix, R. M. (2009). A economia portuguesa no contexto europeu: estrutura, choques e políticas (Capítulo 2). In Departamento de Estudos Económicos/Banco de Portugal, *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária* (pp. 65-154). Lisboa: Banco de Portugal.
- Antunes, F. (2011). Governação, reformas do Estado e políticas de educação de adultos em Portugal: pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 3-29.
- Griffin, C. (1999a). Lifelong learning and social democracy. *International Journal of Lifelong Education*, 18 (5), 329-324.
- Griffin, C. (1999b). Lifelong learning and welfare reform. *International Journal of Lifelong Education*, 18 (6), 431-452.
- Guimarães, P. (2011) *Políticas de Educação de Adultos em Portugal (1999-2006). A Emergência da Educação e Formação para a Competitividade*. Braga: Instituto de Educação/Cied.
- Lima, L. C. (2008). A Educação de Adultos em Portugal (1974-2004). In R. Canário e B. Cabrito (Orgs.), *Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências* (pp. 31-60). Lisboa: Educa.
- Lima, L. (2010). A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na "sociedade da aprendizagem". *Revista Lusófona de Educação*, 15, 41-54.
- Lima, L. C. & Guimarães, P. (2011). *European Strategies in Lifelong Learning. A Critical Introduction*. Opladen & Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers.
- Loureiro, A. (2012). "Novos" territórios e agentes educativos em sociologia da educação: o caso da educação de adultos. *Revista Lusófona de Educação*, 20, 123-139.
- Melo, A. (Coord.); Matos, L. & Silva, O. S. (2001). *S@ber+. Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação de Adultos (1999-2006)*. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos.
- Melo, A.; Queirós, M.; Silva, A. S.; Rothes, L. & Ribeiro, M. (1998). *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Monteiro, A. (2012). Autonomia e co-responsabilidade ou o lugar da Educação de Adultos na luta pela inclusão social. *Revista Lusófona de Educação*, 19, 67-83.
- Rothes, L. (2009). *Recomposição Induzida do Campo da Educação Básica de Adultos. Lógicas de Apropriação Local num Contexto Político-Institucional Redefinido*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/FCT.
- Sanz Fernández, F. (2006). *As Raízes Históricas dos Modelos Actuais de Educação de Pessoas Adultas*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- UNESCO/GRALE (2009). *Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.

Outros documentos

Agência Nacional para a Qualificação (2011). Informação estatística. Retirado em 30/11/2011, da página da Agência Nacional para a Qualificação no World Wide Web: <http://www.novas-oportunidades.gov.pt>.

Iniciativa Novas Oportunidades (2005). Iniciativa no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico. Retirado em 06/05/2010 da página do Governo no World Wide Web: <http://www.novas-oportunidades.gov.pt>.

Pordata - Portal de Estatísticas Oficiais (2012). Retirado em 24/10/2012 da página de Pordata – Base de Dados Portugal Contemporâneo no World Wide Web: <http://www.pordata.pt>.

Programa do XIII Governo Constitucional (1995). Retirado em 06/05/2010 da página do Governo no World Wide Web: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13>.

Programa do XVII Governo Constitucional (2005). Retirado em 06/05/2010 da página do Governo no World Wide Web: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17>.

Paula Guimarães

Doutorada em Ciências da Educação, é Professora Auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa no âmbito da Formação de Adultos desde Janeiro de 2012. Desde 1992 até 2011, foi elemento da Unidade de Investigação de Educação de Adultos da Universidade do Minho.

pguimaraes@ie.ul.pt