

AS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL



AS NOVAS INSTITUIÇÕES E
PROCESSOS EDUCATIVOS EMERGENTES
ENTRE 1996-2006

ROSANNA BARROS

Chiado Editora

COLEÇÃO

COMPENDIUM

Chiado Editora

chiadoeditora.com

Um livro vai para além de um objeto. É um encontro entre duas pessoas através da palavra escrita. É esse encontro entre autores e leitores que a Chiado Editora procura todos os dias, trabalhando cada livro com a dedicação de uma obra única e derradeira, seguindo a máxima pessoana “põe tudo quanto és no mínimo que fazes”. Queremos que este livro seja um desafio para si. O nosso desafio é merecer que este livro faça parte da sua vida.

chiadoeditora.com

© 2013, Rosanna Barros e Chiado Editora
E-mail: info@chiadoeditora.com

Título: As Políticas Educativas para o Sector da Educação de Adultos em Portugal:

As Novas Instituições e Processos Educativos Emergentes entre 1996-2006

Coordenação editorial: Martina Ricci

Composição gráfica: Vitor Duarte – Departamento Gráfico

Capa: Vasco Lopes – Departamento Gráfico

Impressão e acabamento: *Chiado Print*

1.ª edição: Fevereiro, 2013. Lisboa.

ISBN: 978-989-52-8538-9

Depósito Legal n.º 349497/12

ROSANNA BARROS

AS POLÍTICAS EDUCATIVAS
PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO
DE ADULTOS EM PORTUGAL:

As Novas Instituições e Processos
Educativos Emergentes entre 1996-2006

Chiado Editora

AGRADECIMENTOS

Porque antes de tudo estão as pessoas, teço sinceras palavras de agradecimento a todos e todas os(as) que de um modo ou outro estiveram presentes com amizade e compreensão na minha vida durante os períodos de produção científica, forçosamente mais exigentes (em que não sobra tempo para coisas simples que também fazem falta). Sem ser necessário referir os seus nomes (eles e elas sabem quem são) deixo-vos o meu reconhecimento, consideração e apego incondicionais.

O desenvolvimento do projeto de investigação ao nível de Doutoramento de que este livro resulta não teria sido possível sem a receptividade manifesta, desde o primeiro instante, pelo meu orientador, o Professor Doutor Licínio Carlos Viana da Silva Lima, meu muito estimado Licínio, a quem devo a inspiração e a quem reconheço um estatuto incontornável na investigação nacional acerca da educação de adultos (e o respeito internacional por uma obra sólida e pertinente). Deste percurso investigacional construído sob a sua tutela registamos não só o seu rigor científico e a sofisticação teórica do seu pensamento sociológico, como também a capacidade pedagógica de orientar desde uma perspetiva acurada com críticas incisivas, manifestando espaço e sensibilidade para dar ainda uma ajuda solícita em fases mais difíceis. A isto o Licínio soube juntar, ainda, uma genuína simpatia pessoal e profissional com que permanentemente nos recebeu e acolheu.

De um modo transversal não posso deixar de assinalar o muito que aprendi, e continuo a aprender, com os(as) investigadores(as) do Instituto de Educação (IE) da Universidade

do Minho e do seu Centro de Investigação em Educação (CIEd). Sendo um marco incontornável na história da investigação em educação de adultos portuguesa a sua Unidade de Educação de Adultos (UEA), merece-me aqui um destaque, pelo património coletivo que constituiu, mas também pelo significado pessoal de que se reveste e onde conheci, entre outros e outras pessoas genuinamente interessadas na educação de adultos, a Doutora Paula Cristina Oliveira Guimarães, amiga Paula, a quem qualquer pequeno pedido tem invariavelmente como resposta uma pronta disponibilidade, acompanhada de muito mais do que havia sido solicitado. Obrigada pelas aprendizagens, pela partilha aberta de ideias e projetos, e pelo contributo dado com amizade e cumplicidade ao longo destes anos.

Agradeço o apoio institucional de financiamento das propinas do programa de Doutoramento por parte da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) entre 2006 e 2009, porque veio amainar em grande medida obstáculos concretos que desde 2003 vinham pesando muito no nosso percurso pessoal, e dificultando as condições de trabalho que uma investigação científica aprofundada e séria merece ter.

Aos meus antigos professores da Universidade de Coimbra, aos colegas e pares profissionais, portugueses e estrangeiros, que tenho conhecido e claro, aos meus antigos e atuais alunos(as) de licenciatura e de mestrado: muito obrigada por tudo. A seu modo todos(as) contribuíram para fazer de mim a investigadora curiosamente insatisfeita e a educadora crítica, engajada e utopista que sinto ser.

ÍNDICE

Índice de Figuras	9
Lista de Abreviaturas e Siglas	11
Prefácio de Licínio Lima	17
Introdução	21

I PARTE: Investigação Científica em Política Educacional

29

1. Análise Sociológica das Políticas Públicas de Educação de Adultos: considerações gerais 29
 - 1.1. Síntese do Mapa Conceptual e Modelo Teórico Utilizado 35
2. Desenho Qualitativo e Crítico desta Investigação: considerações específicas 43

II PARTE: A Especificidade Histórica das Políticas Educativas para o Sector da Educação de Adultos em Portugal

89

1. A Singularidade da Realidade Social e Educativa Portuguesa e o seu Lugar no Sistema Mundial 89
 - 1.1. Panorama da Situação Portuguesa nas Vésperas do 25 de Abril de 1974 e Durante o Período Revolucionário (1974-1976) 97

1.2. A Década de Normalização Constitucional (1976-1986) e os Desafios da Integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE)	113
1.3. A Agenda Política Nacional para a Educação de Adultos até Meados dos Anos 90: Diacríticas dos Diferentes Mandatos e Tipos de Oferta Pública	137
III PARTE: A Especificidade Hodierna (1996-2006) das Políticas Educativas para o Sector da Educação de Adultos em Portugal	189
1. A Governação a Várias Escalas da Educação de Adultos e a Reconsideração Política do Sector em Portugal	189
Conclusão: O Protagonismo da União Europeia nas Novas Instituições e Processos Educativos Emergentes	295
Referências Bibliográficas	311
Legislação	369

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo Teórico Proposto: um <i>continuum</i> para Analisar as Novas Políticas Sincréticas do Sector da EA/EFA	42
Figura 2 – O Racional Metodológico da Investigação	59
Figura 3 – A Estratégia de Condução da Investigação Educacional	74
Figura 4 – Síntese das Interpretações dos Mandatos atribuídos ao Subsistema Nacional de EA (até ao final da 1ª Década de Integração Europeia)	188
Figura 5 – Racionais de Regulação Social Operantes no Contexto Nacional	247
Figura 6 – Aspetos da Transnacionalização das Políticas Educativas: O maior peso é hoje protagonizado pela UE	263
Figura 7 – A Teia Europeia da Governação Pluriescalar da Nova EFA	283
Figura 8 – Panorama da Oferta Pública Nacional de EFA (1996-2006)	285
Figura 9 - Interpretações dos Mandatos atribuídos ao Subsistema Nacional de EA (até ao final da 2ª Década de Integração Europeia)	305

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALV – Aprendizagem ao Longo da Vida
AMI – Acordo Multilateral sobre Investimento
ANEA – Agência Nacional de Educação de Adultos
ANEFA – Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
ANQ – Agência Nacional de Qualificação
AR – Assembleia da República
ApF – Agenda para o Futuro
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAIEFP – Conselho de Administração do Instituto de Emprego e Formação Profissional
CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal
CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal
CCEP – Centro de Cultura e de Educação Permanente
CCETAP – Conselho Consultivo para a Educação Tecnológica, Artística e Profissional
CDC – Campanhas de Dinamização Cultural
CE – Comissão Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEEA – Conferências Europeias de Educação de Adultos
CEBA – Curso de Educação de Base para Adultos
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDEFOP – Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle
CEDEMOS – Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
CEPSA – Cursos de Ensino Primário Supletivo para Adultos

CERI – Centre for Educational Research and Innovation
CES – Conselho Económico e Social
CIP – Confederação da Indústria Portuguesa
CNA – Comissão Nacional de Aprendizagem
CNAEBA – Conselho Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos
CNEA – Campanha Nacional de Educação de Adultos
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNFM – Centro Nacional de Formação de Monitores
CNP – Conselho Nacional do Plano
CNRP – Conselho Nacional de Rendimentos e Preços
COM – Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias
CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social
CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
CRVCC ou Centro RVCC – Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
Curso EFA – Curso de Educação e Formação de Adultos
DE – Documento de Estratégia
DEb – Departamento de Educação Básica
DEB – Departamento do Ensino Básico
DES – Departamento do Ensino Secundário
DGAE – Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa
DGEA – Direção-Geral de Educação de Adultos
DGEE – Direção-Geral de Extensão Educativa
DGEP – Direção-Geral de Educação Permanente
DL – Decreto-lei
DP – Dossier Pessoal
DRE – Departamentos Regionais de Educação
DSEAE da UM – Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho
DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem
EA – Educação de Adultos
EEA – Extensão Educativa com Adultos

EEE – Estratégia Europeia de Emprego
EFA – Educação e Formação de Adultos
EFTA – Acordo Europeu de Comércio Livre
EMGFA – Divisão do Estado-maior General das Forças Armadas
ERA – Educação Recorrente de Adultos
FMI – Fundo Monetário Internacional
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GOP – Grandes Opções do Plano
Graal – Movimento Internacional de Mulheres
IDAC – Instituto de Ação Cultural
IDH – Indicador de Desenvolvimento Humano
IEFP – Instituto Nacional de Formação Profissional
IFPA – Instituto de Formação Profissional Acelerada
INEA – Instituto Nacional de Educação de Adultos
INO – Iniciativa Novas Oportunidades
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
INOFOR – Instituto para a Inovação na Formação
INSI – Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação
IRDAC – Comité Consultivo para a Investigação e o Desenvolvimento Industrial
LBE – Lei de Bases da Educação
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
LC – Ligas Católicas
LEADER – Ligação Entre Ações e Desenvolvimento da Economia Rural
L-Q – Lei-Quadro
MAC – Método Aberto de Coordenação
MFA – Movimento das Forças Armadas
MP – Mocidade Portuguesa
NERA – Núcleo de Educação Recorrente de Adultos
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OD – Obra Diocesana

OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMEN – Obra das Mães pela Educação Nacional
PDEA – Programa de Desenvolvimento da Educação de Adultos
PDRP – Plano de Desenvolvimento Regional de Portugal
PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento
PEFBA – Plano de Emergência para a Formação de Base dos Adultos
PEP – Plano de Educação Popular
PIB – Produto Interno Bruto
PNA – Plano Nacional de Alfabetização
PNACE – Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego
PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PNE – Plano Nacional de Emprego
PNLCP – Programa Nacional de Luta contra a Pobreza
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PME's – Pequenas e Médias Empresas
PMSE – Programa de Mercado Social de Emprego
POCTI – Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação
POEFDS – Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POSI – Programa Operacional para a Sociedade da Informação
PPCE – Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia
PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal

PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social-democrata
Programa COMETT – Programa Comunitário de Educação no Ambito da Tecnologia
Programa ERASMUS – Programa de Apoio Interuniversitário de Mobilidade de Estudantes e Docentes do Ensino Superior
Programa HELIOS – Programa de Ação Comunitária a Favor das Pessoas com Deficiência
Programas LEONARDO – Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida
Programa LINGUA – Promoção do Ensino e da Aprendizagem das Linguas
Programa PETRA – Programa para Estudantes em Formação Profissional Inicial
Programa SóCRATES-1 – Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RMG – Rede de Centros de Balanço de Competências Pessoais
RSI – Rendimento Social de Inserção
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SNE – Serviço Nacional de Emprego
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
UEA – Unidade de Educação de Adultos
UEM – União Económica Monetária
UGT – União Geral de Trabalhadores
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

PREFÁCIO DE LICÍNIO LIMA

O trabalho que Rosanna Barros agora publica é parte da sua tese de doutoramento, defendida em 2009 no Instituto de Educação da Universidade do Minho, incidindo sobre as questões teóricas e metodológicas da investigação que realizou.

No primeiro caso, inscreve a sua contribuição na área da Sociologia da Educação e atribui protagonismo a focalizações típicas da sociologia política da educação e da sociologia da educação não escolar, a partir das quais constrói um quadro de referência teórico-conceptual, buscando sínteses e desenvolvimentos originais, adequados aos seus propósitos de interpretação das políticas de educação de adultos em Portugal, durante a década compreendida entre 1996 e 2006, embora tal exercício interpretativo inclua, e suporte, uma proposta periodológica que remonta ao 25 de Abril de 1974.

No segundo caso, a autora opta por incursões epistemológicas de elevado interesse, conferindo sentido ao desenho qualitativo da investigação, transcendendo a justificação dos processos metodológicos e das técnicas acionadas, domínio onde a articulação da análise documental e de processos hermenêuticos com procedimentos empíricos de inspiração antropológica representa uma contribuição a registar.

Da interação dos elementos antes referidos, pode o leitor beneficiar de contributos relevantes para o estudo de duas matérias que se encontram articuladas de forma complexa e, por vezes, mesmo contraditória ou, em todo o caso, pelo menos longe de sobredeterminações mecanicistas. A

primeira prende-se com os processos de mundialização e com a influência de novos atores transnacionais e supranacionais na construção de agendas educativas e de mandatos para a educação de adultos, de resto sujeitando este campo a profundas dinâmicas de reconceptualização e de redefinição em termos educativos, políticos e sociais. A segunda matéria é aquela que, ao partir das análises relativas à emergência de uma “nova ordem educacional” e respetivos processos de governação, interroga o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil, os processos de apropriação e de construção de uma “nova educação e formação de adultos”, os ideários e os conceitos selecionados como centrais, as prioridades e os objetivos estabelecidos, os racionais políticos invocados, os argumentos legitimadores, as ações de política social e seus impactos, e tudo isso a distintos níveis de receção e de atualização.

A investigação de Rosanna Barros contribui para esclarecer as mudanças registadas e fornece pistas de interpretação sobre como a educação de adultos, no Portugal da última década, foi efetivamente inscrita nas dinâmicas políticas da União Europeia e sob influência de certas organizações internacionais, parcialmente governada através de novos processos, regras, financiamentos e dispositivos de formação e reconhecimento de adquiridos, considerados legítimos e prioritários. Passou de sector relativamente abandonado, entre a década de 1980 e meados da década seguinte, a objeto de uma inscrição em termos políticos e sociais amplamente influenciada pelo paradigma dominante da “aprendizagem ao longo da vida” e por um mandato de feição *vocacionalista* e *qualificacionista*. Assim ganhou centralidade e recursos, medidas políticas e visibilidade social, capacidade de mobilização de atores individuais e coletivos, como de há muito não se via em Portugal. Tudo por iniciativa do Estado, ainda que apelando a parceiros da so-

cidade civil e delegando boa parte da execução, através de instrumentos políticos e financeiros específicos, ainda que numa lógica de programa finalista e a termo, com metas estabelecidas, pouco propício a deixar estruturas e profissionais capazes de virem a alicerçar uma futura política pública de educação ao longo da vida mais ambiciosa e exigente. Do que pode vir a resultar que um esforço considerável seja incapaz de assegurar a sua continuidade, pecha tradicional da educação de adultos portuguesa, intermitente e fragmentada, sujeita a permanentes inflexões e a longos períodos de hibernação, a contrastar profundamente com subsistemas bem estabelecidos e de há muito organizados noutros países europeus. Mas para além desta espécie de *centralidade periférica*, do ponto de vista da lógica, e da estratégia, de um programa, mais do que de uma política estrutural, há ainda a registar uma rutura político-educativa, epistemológica e pedagógica, que a autora designa por “duplo corte axiológico”: em termos políticos, não apenas face à centralidade do papel do Estado, mas também face à opção por objetivos pragmáticos e ao abandono da tradição de inscrição política e de transformação social que fora herança europeia do movimento da “educação permanente”; em termos pedagógicos, pela adoção de lógicas predominantemente individualistas, de tipo vocacionalista, inspiradas em abordagens do “capital humano” e exagerando as expectativas de empregabilidade e de resposta positiva aos “imperativos” de qualificação da mão-de-obra assalariada, de aumento da produtividade, de competitividade económica, etc., no seio de um público maioritariamente constituído por indivíduos pouco escolarizados, abstinente em termos de participação na educação ao longo da vida, desmobilizado e desmotivado, descrente nas suas capacidades, isto é, de um público a exigir uma política continuada e diversificada de educação de adultos, nas suas distintas vertentes socioeducativas e

político-culturais, que a tradição humanista-crítica, da educação comunitária e da educação popular comportam, mas que as orientações oficiais desvalorizam e inibem atualmente, de resto à escala europeia.

Paradoxalmente foi por iniciativa do Estado que a educação de adultos foi reativada, mas já numa perspetiva nova, de um Estado-estratégico, e através de formas de governação que incorporam agendas marcadas pela subordinação da educação e da aprendizagem à economia do novo capitalismo, em busca de vantagens competitivas, atribuindo centralidade ao reconhecimento de competências. O RVCC corresponde, em Portugal, a uma reivindicação histórica, com plena justificação, mas em larga escala e enquanto prioridade quase insular e desenvolvida à margem de um considerável investimento em estruturas e ofertas de educação de adultos, dificilmente obterá sucesso. Tal como os atuais parceiros da Iniciativa Novas Oportunidades, já aparentemente em situação de perda, dificilmente permanecerão no terreno perante o fim do programa, ou o seu esbatimento, porque um dos problemas estruturais da educação de adultos em Portugal é, e continuará a ser por longo tempo, o da provisão pública de um direito humano básico, historicamente negado à maioria da população portuguesa. Direito à aprendizagem e educação de adultos, ao longo de toda a vida, que mesmo superando, um dia, a condição de “segunda oportunidade”, não deixará, por essa razão, de permanecer e de se atualizar e aprofundar, incorporando-se em direitos de nova geração, independentemente das suas vias, plurais, de concretização futura.

Licínio C. Lima

Braga, 16 de janeiro de 2012

INTRODUÇÃO

A educação de adultos constitui-se como o tema geral da investigação que agora apresentamos neste livro, e que ambiciona contribuir para aprofundar o entendimento deste sector educacional como objeto sociológico, e mais especificamente, como objeto de políticas educativas e sociais a ser estudado sociologicamente. Assim, se um dos objetivos gerais da pesquisa que suporta o livro visa, desde logo, enriquecer o debate científico da sociologia da educação (e das ciências da educação) que, em contexto português, só recentemente se tem debruçado de forma mais sistemática sobre as especificidades da educação destinada a uma população adulta, há também um segundo objetivo geral, correlacionado com o primeiro, em que se pretende avançar hipóteses para esclarecer o recente *volte face* ocorrido em Portugal na agenda das políticas educativas, que seria responsável por alterar, em apenas uma década, a tradicional situação de marginalidade do sector, que de área esquecida passa a área protagonista nos discursos políticos sobre educação. Desde aqui nasceria a problemática desta investigação educacional em cujo epicentro está o desafio de ajudar a esclarecer justificadamente os contornos complexos do mandato com que se configura hoje a criação, desenvolvimento e implementação do subsistema de educação de adultos em Portugal.

Esta é, portanto, uma investigação sobre as medidas de política pública promovidas pelo Estado português no campo da educação de adultos, que procura interpretar criticamente como são, afinal, modeladas hoje as políticas educativas nacionais para este sector, isto num contexto ho-

dierno de rápidas e profundas mudanças em que, inequivocamente, se intensificam quer os processos de globalização quer os processos de integração europeia, o que confere desde logo uma relevância significativa à seleção e consideração desta temática numa agenda investigacional, sobretudo pela elucidação que comporta acerca da reestruturação em curso do contrato social característico da modernidade ocidental. Nesta procura de inteligibilidade, orientada metodologicamente pelos pressupostos do paradigma interpretativo-construtivista e os do paradigma crítico, tentamos identificar as novas instituições e processos educativos emergentes entre 1996 e 2006 que remetendo para um conjunto de relações inovadoras contribuem atualmente para produzir e modelar as políticas educativas nacionais no sector da educação de adultos, cuja agenda e governação educacional se afiguram crescentemente marcadas pela complexificação de interdependências globais, nacionais, regionais e locais.

Deste modo, o *design* da pesquisa teórica e empírica por nós elaborado, e que enforma o tipo de estudo que vamos encontrar neste livro, se vocacionaria para investigar qualitativamente todo um complexo de relações entre documentos, discursos e processos sociais envolvidos na produção das políticas educativas nacionais deste sector. Construímos e adotamos, por isso, uma estratégia de investigação, marcada pelo nosso olhar de antropóloga e educadora, que nos pareceu ser a ideal para possibilitar a emergência e a exploração de hipóteses, a elaboração de uma crítica engajada e empiricamente fundamentada e a sustentação de interpretações, elaboradas num discurso próprio embora com base nas perspectivas estudadas, que desocultassem conexões parciais entre fenómenos, bem como a interrogação da natureza dos mecanismos sociopolíticos em ação na produção das dinâmicas que se pretenderam estudar. Assim, o subsistema

de educação de adultos nacional é o objeto do nosso estudo de caso, e há que esclarecer que foram acionadas, de modo permanente ao longo do tempo, quatro escalas de observação que, não obstante estarem inter-relacionadas, deram lugar, por um lado, a um primeiro efeito de *zoom* que no seu alcance máximo nos possibilitou obter dados para uma dimensão mega e macro-sociológica da realidade considerada, e que são os dados analisados neste livro, e, por outro lado, a um segundo efeito de *zoom* que no seu alcance mínimo nos possibilitou obter dados complementares, mas agora para uma dimensão meso e micro-sociológica da análise empreendida, e que foram apresentados e discutidos noutra lugar (Barros, 2011c).

Parte do resultado escrito desta incursão (com cinco anos e meio de duração, iniciada em Outubro de 2003) de exploração e aprofundamento da problemática é este livro, que se encontra organizado em três partes fundamentais, que constituem um todo, que pretendemos dialético, no qual se foi desenvolvendo os temas e questões de forma integrada, articulada e sistemática. A investigação que aqui apresentamos aspira a constituir-se, nesta matéria, como um contributo num domínio emergente do conhecimento global das ciências sociais que encara a realidade como uma realidade complexa. Isto significa, fundamentalmente, que procurámos aceitar o desafio, e as dificuldades, que o conceito de complexidade implica para pensar as condições gerais de produção do conhecimento, perspetivando a sua incidência na investigação educacional, e em particular numa investigação como esta, que toma o campo da educação de adultos e das políticas educativas deste sector como objeto específico de estudo. É assim que esta investigação aparece inscrita numa racionalidade própria de vaivém entre teoria e prática que procurou, em todas as fases de um percurso desenvolvido em espiral, atender ao repto derivado das múl-

tiplas contradições que o real suscita, mas sem separar o objeto que aqui se estuda do seu ambiente sociopolítico e contexto histórico, e sem ceder à tentação de proceder a uma disjunção cartesiana entre o mundo do objeto a estudar e o mundo do sujeito que estuda, na medida em que desde a nossa perspectiva o investigador, na sua qualidade praxiológica de sujeito vivo e de ser social, satura inevitavelmente de subjetividade o real cognoscível.

Posto isto, estamos agora em condições de apresentar ao(a) leitor(a) uma panorâmica breve e sucinta do livro que trata, a seu modo, de expressar “a exigência de pensar a ciência e a cidadania como dois nomes diferentes da mesma aspiração de emancipação social” (Sousa Santos, 1999c: 6), e cujo argumento se alicerça nos contributos sólidos, nas interrogações fundamentais e nos desafios centrais que o pensamento freiriano coloca de maneira complexa e dialética e que são, quanto a nós, de absoluta pertinência transversal para qualquer educador(a). Convoca-se, assim, o poderoso potencial temático deste pensamento por considerarmos que serve como mapa teórico-conceptual a partir do qual se pode também interpretar e analisar criticamente (de preferência denunciando e anunciando, o que não deixa de ser difícil de se conseguir fazer) as políticas públicas para a educação de adultos e as suas práticas educativas e pedagógicas, contribuindo para se refletir melhor sobre a importância e sentido de trabalhar, ou não, com uma agenda contra-hegemónica em prol da reconstrução da democracia numa época como a atual, ou seja, por outras palavras, interpretando as possibilidades em aberto que resultam do ato de pensar as ações educativas e as práticas pedagógicas enquanto ações políticas. O estudo que enforma este livro e as suas interpretações, foram tecidos, portanto, mobilizando o essencial deste pensamento político-pedagógico, que consideramos incontornável e profundamente atual.

Na medida em que a relação do internacional com o nacional tem vindo, neste século, a adquirir novas características, não podendo ser vista como uma relação unidirecional, nem com o mesmo tipo de implicações para países centrais e para áreas semiperiféricas e periféricas do sistema-mundo capitalista, a investigação educacional realizada precisou de um mapa conceptual e um modelo teórico que possibilitasse que a nossa atenção analítica se centrasse no impacto causado na semiperiferia europeia pela atual redefinição em curso do mandato para a educação de adultos, que sustentámos estar a ocorrer de um modo impetuoso e destruidor da essência tradicional com que se foi tecendo um *ethos* humanista característico da ação e intervenção próprias do campo. O esforço heurístico que assim também empreendemos resultou num contributo teórico que acreditámos poder beneficiar outras investigações, no âmbito deste tema, tal como nos favoreceu aqui a análise sociológica das políticas públicas de educação de adultos e a interpretação dos dados obtidos.

Neste livro nos ocupamos diretamente da investigação sociológica das políticas públicas de educação de adultos em Portugal, procurando examinar, entre outras questões, como são atualmente modeladas as políticas educativas nacionais para o sector da educação de adultos. A convocação do quadro teórico que articulámos para a elucidação da problemática afeta ao processo de construção e implementação do subsistema de educação de adultos nacional, não nos deixa dúvidas sobre a pertinência de argumentar neste estudo que são, em boa medida, as alterações introduzidas pelos processos de globalização nas atividades de governação do sector (financiamento, fornecimento, regulação e propriedade) que possibilitaram quer o ensaio de novos arranjos institucionais (que enformam uma nova lógica de redistribuição de responsabilidades na gestão da

provisão da educação de adultos) quer a redefinição dos papéis desempenhados pelos agentes da regulação social (o Estado, o mercado e a sociedade civil) no conjunto do processo.

A terceira parte do livro evidencia, mais concretamente, que o Estado capitalista democrático português se assume hoje, como um Estado articulador (embora seguindo linhas de orientação ideológica híbridas) da crescente Rede Nacional de entidades promotoras da “nova educação e formação de adultos” (a nova EFA), institucionalmente mediadas primeiro pela Agência Nacional da Educação e Formação de Adultos (ANEFA), depois pela Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) e mais recentemente pela Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), numa fórmula política compósita em que cabe ao Estado a regulação e o financiamento da oferta de EFA, e à nova rede de promotores, públicos e privados, a propriedade e o fornecimento dessa mesma oferta. Trata-se de um livro que avança críticas e possibilidades pelo que aspira, portanto, a ser, por um lado, um contributo para interpretar a nova ordem educacional emergente no sector da educação de adultos nacional, e por outro lado, uma contribuição para resgatar o debate de ideias, princípios e valores de modo a re-politizar a *praxis* educacional do sector para este início do século XXI.

O livro procura estabelecer algumas sínteses para mais frutiferamente integrar ideias fecundas nas interpretações propostas para ajudar na edificação de um conhecimento aprofundado sobre as complexidades da governação a várias escalas (pluriescalar) da “nova educação e formação de adultos” que se argumenta ter emergido entre 1996 e 2006 em Portugal. Há, pois, neste estudo, uma parte substantiva constituída pelos resultados alcançados, que não podem ser, no entanto, dissociados quer do enfoque analítico adotado (que pode ser pensado como uma sociologia

crítica das políticas educacionais para um sector concreto, o da educação de adultos), quer do posicionamento que assumimos como investigadora e educadora (em prol de uma *praxis* transformadora, capaz de emancipar, pessoal e coletivamente, e de reanimar os atores locais envolvidos na procura de um mundo melhor). Será, por isso mesmo, encontrada transversalmente neste livro uma atitude que não se limita a empreender uma desconstrução analítica das políticas educacionais a par de uma desocultação das contradições, tensões e ambiguidades que as atravessam, mas uma atitude de desvelamento e desmistificação do real sempre acompanhada de um compromisso ético e político explícito.

I PARTE

INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA EM POLÍTICA EDUCACIONAL

1. ANÁLISE SOCIOLOGICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS: CONSIDERAÇÕES GERAIS

Enquanto o analista político desenvolve o seu trabalho dentro do mesmo paradigma de ação do decisor político, preocupando-se sobretudo com questões estratégicas, o cientista social trabalha acerca da interpretação da realidade das formações sociais e dos fenómenos que operam a sua mudança ou permanência. A ação do cientista social vai ao encontro à definição teórica de um problema, e está, assim, dependente da própria teoria existente, que neste processo interessa sempre desenvolver, para permitir um maior entendimento de como é que as coisas se interrelacionam e, eventualmente, funcionam. No essencial a análise sociológica está por isso inscrita nas regras académicas e nos seus princípios de investigação, que guiam as etapas de execução do trabalho empírico de escrutínio da temática selecionada e problematizada. Deste modo, de acordo com Ozga (2000), torna-se inevitável falar de teoria quando discutimos a natureza da investigação em educação e em política, na medida em que estas constituem recursos de que nos

socorremos para clarificar a ideia de mundo, dando-lhe sentido. Como o repertório de teorias existente é diversificado, não sendo “todas do mesmo tamanho, peso, complexidade e qualidade” (Ozga, 2000: 89), constata-se, então, que enquanto umas podem ser bastante limitadas quanto ao seu campo de ação, podendo explicar casos particulares; outras podem ser passíveis de generalização, podendo explicar casos gerais e apontar para padrões de fenômenos. De qualquer modo a teorização é fundamental e constitui, dialética e dialogicamente, toda e qualquer ação prática, não sendo possível desconectar uma da outra: trata-se de conceber a teoria e prática, o pensamento e a ação, existindo como dois aspectos de uma mesma realidade na *praxis* educativa, social e investigacional. Admitir esta leitura significa também trazer o sujeito de investigação para o centro da ação de investigar, recusando uma ciência neutra e reconhecendo, como faz Ozga, que “os valores constituem as bases contra as quais se desenvolvem ou selecionam posições teóricas, e estas, por sua vez, têm influência em todos os aspectos do planeamento das investigações, incluindo a seleção e a interpretação dos dados (...) os investigadores são, inevitavelmente, influenciados nas escolhas de teorias pelas suas ideias sobre como é que as coisas deveriam ser” (Ozga, 2000: 91-92). Trata-se de admitir, segundo esta autora, a ideia de ‘subjetividade comprometida’ em investigação, avançada por Stanley e Wise (1993), cuja linha de entendimento vai ao encontro aos pressupostos da ideia freiriana de ‘politicidade da educação’, que destacamos como ideia central da matriz teórica em que nos situamos e com que conduzimos a nossa análise e a construção da nossa agenda de investigação teórico-prática, de cujo processo metodológico, que é também, no nosso entendimento, sempre epistemológico e ontológico, daremos conta no ponto seguinte da primeira parte deste livro.

Dito isto, se pode já induzir a orientação que é dada a este livro, bem como ao Projeto de investigação avançada que o fundamenta, pelo entendimento que temos dos conceitos essenciais que estruturam o campo da educação de adultos, de cuja genealogia semântica demos conta noutra lugar (ver Barros, 2011a), bem como pelo entendimento mais amplo que temos sobre a noção de política, e que passa por concebê-la como envolvendo negociação, contestação e luta, ou seja, mais como processo intrínseco à mudança social do que como produto da mesma (Barros, 2010). Nesse sentido, a realidade social é também por nós percebida como um processo histórico, do qual se infere o real como uma totalidade complexa, saturada de mediações e particularidades interconectadas que se desenvolvem, no contexto da economia-mundo capitalista, mediante a gestão de conflitos estruturais que conferem centralidade às contradições entre capital e trabalho, dando origem a um processo social complexo que, de acordo com Montañó (2002), tanto tende a reproduzir a sua própria dinâmica e estrutura como, contém em si mesmo, a sua contestação e a possibilidade da sua transformação. Este é, pois, um livro que resultou de um projeto de investigação que conceptualmente optou por inscrever-se no âmbito dos pressupostos que enformam uma teoria crítica, que se dirige aos factos sociais, educacionais e políticos como um todo, ou seja, não obstante a necessidade de contemplar, para fins analíticos e heurísticos, cada uma das partes, percebidas como essenciais, a finalidade derradeira é a consideração teórico-conceptual de uma imagem alargada do todo, em que se procura compreender os processos de mudança social, segundo uma perspetiva complexa em que as partes e o todo se envolvem dialogicamente. É, de igual modo, característico da teoria crítica, segundo Cox (1980), um posicionamento geral que “ao contrário da resolução de problemas,

não aceita como definitivas e verdadeiras as instituições e as relações de poder, mas questiona-as, analisando as suas origens, o como e se poderão estar num processo de mudança” (Cox, 1980: 129). Sendo este questionamento e problematização crítica da realidade, e das instituições que a enformam na medida em que são vistas como construções sociais, a base do Projeto de investigação de que resultou este livro, então a sua operacionalização dirige-nos novamente para a questão da escolha e seleção de recursos teóricos aos quais referenciar a nossa análise, que não deixa de estar em relação com os valores humanistas que nos movem. Ou seja, a constatação das diferenças existentes entre paradigmas teóricos, por vezes rivais, fazem-nos perceber com clareza não só que os princípios e valores atravessam e inspiram em larga escala as nossas tarefas enquanto educadores(as) e enquanto investigadores(as), pois são eles que impregnam todos os aspetos da vida em sociedade, mas também que são muitas vezes precisamente as nossas crenças e posicionamentos acerca do modo como pensamos que as coisas são ou poderiam ser, que modelam as nossas próprias escolhas sobre o que consideramos possível descobrir, através de uma investigação científica, e o modo metodológico como poderemos efetuar tais descobertas, que serão tanto mais de desocultação e desvelamento dos níveis mais profundos do real quanto mais crítica e radicalmente orientada for a pesquisa realizada. É daqui que resultam distintos tipos de investigação, desde logo porque como sublinha Ozga, “algumas tradições de investigação são bastante transparentes quanto ao valor que está por detrás, outras tentam estar isentas de tal subjetividade, enquanto um número considerável de investigações em educação não atribui qualquer importância a isto” (Ozga, 2000: 96), estas últimas são as que estão inscritas num paradigma mais positivista da ciência, que durante muito tempo domi-

nou as ciências sociais e que “aparentemente, assumem que não há qualquer conexão entre teoria e valores, ou que a adoção de determinadas técnicas assegurará a objetividade necessária à investigação” (*id., ibid.*). Para nós a autorreflexividade é condição para enfrentar o mundo desde uma perspectiva crítica e, portanto, a explicitação do nosso posicionamento, em determinados momentos da reflexão apresentada, integra-se no entendimento que fazemos do papel que o(a) intelectual crítico(a) pode desempenhar ao engajar-se numa *praxis* científica que recuse, particularmente no campo das políticas educativas, uma “agenda de investigação higiénica” (cf. Ozga, 2000: 105), que, se de um lado, pode ser útil a um Projeto que ambicione servir-se do poder da ciência para legitimar a mistificação do real, por outro lado, é inconsequente para um Projeto de desconstrução das evidências do mundo social, que assim se inscreve mais no que Sousa Santos tem vindo a designar como uma sociologia das ausências.

1.1. Síntese do Mapa Conceptual e Modelo Teórico Utilizado

A análise sociológica das políticas públicas de educação de adultos, produzidas entre 1996 e 2006 em Portugal, que iremos apresentar na terceira parte deste livro, remete para diversas problemáticas que procurámos enquadrar partindo do pressuposto de que toda a política educativa tem a sua origem num dado contexto ideológico que configura o seu padrão de governação, e que implicitamente, contém sempre algum mandato para os sistemas educativos, isto é, alguma noção do que é desejável e possível através deles alcançar. Indo mais longe, Ozga afirma mesmo que “é possível reduzir potenciais fontes de uma qualquer política educativa a três possibilidades, isto é, as políticas educacionais podem ser feitas apenas por três grandes grupos da estrutura social existente: o aparelho de Estado em si mesmo, a economia e as várias instituições da sociedade civil” (Ozga, 2000: 104), não obstante, o facto de que existem outros espaços estruturais nas sociedades capitalistas, como propõe, por exemplo, Sousa Santos no seu mapa de estrutura-ação para estas formações sociais, em que considera mais três espaços como relevantes (cf. Sousa Santos, 2000: 254). Aqui trata-se, porém, de partir destes três pilares principais da regulação social para investigar como se moldaram os atuais problemas políticos, as prioridades e a agenda em educação, não perdendo de vista os atores, efetivos e potenciais, envolvidos hoje na governação da educação de adultos. O argumento principal deste livro alicerça-se na ideia geral de que a relação entre a educação de adultos e os três espaços estruturais fundamentais amplamente reconhecidos na literatura existente: Estado, mercado e comunidade (em que o Estado é, quanto a nós, protago-

nista), é uma relação complexa cuja história, temos vindo a defender, pode ser expressa, sucintamente, na ideia da transição do paradigma da educação permanente para o paradigma da aprendizagem ao longo da vida (Barros, 2008b, 2011a, 2012b). Neste particular, considerámos fundamental compreender que ocorreu, ao longo da segunda metade do século vinte, uma significativa cisão e mudança de perspetiva no âmbito das políticas e práticas de educação de adultos, e sustentámos que essa mudança tem correspondência no essencial do vocabulário dominante, nos textos e normativos nacionais e supranacionais que governam o sector.

Ou seja, a nossa posição neste debate coloca-nos na linha dos que defendem que a trajetória evolutiva da educação permanente para a aprendizagem ao longo da vida representa uma rutura e não uma continuidade. Da investigação e estudo que temos vindo a desenvolver resultou a consciência crítica de que só aparentemente, portanto, a ideia da aprendizagem ao longo da vida pode parecer dar seguimento programático aos pressupostos da ideia da educação permanente, como alguns dos textos oficiais sugerem. Esta ilusão de prolongamento é, alias, conseguida discursivamente, com habilidade, pela opção de manter em uso os termos e conceitos inerentes ao campo. No entanto, os entendimentos atribuídos aos conceitos sofreram verdadeiras viragens de sentido, operadas, na nossa opinião, mediante um duplo corte axiológico: por um lado, o primeiro corte ocorre ao nível teórico-metodológico, em que se resgatam diretamente para os discursos dominantes do *mainstream* educacional, conceitos com derivações oriundas de matrizes críticas e alternativas que se escamoteiam na elaboração de um senso comum alargado, como é o caso, por exemplo, do conceito de aprendizagem autodirigida (*self directed learning*); por outro lado, o segundo corte ocorre ao nível programático e da decisão política, sendo observável nas abundantes publicações especializadas de carácter oficial: re-

latórios, pareceres e demais documentos técnicos, que quando produzidos nos círculos das atuais instâncias internacionais dominantes, constituem na realidade práticas discursivas dissimuladas de carácter ideológico, que se encarregam de despolitizar os conceitos polémicos e provocadores, que são reabilitados como linguagem técnica para um tempo hodierno que é declarado discursivamente como correspondendo ao fim da história e dos debates ideológicos.

Observou-se, neste âmbito, que na redefinição do papel do Estado o mandato atribuído pelo Estado-Providência à educação de adultos, tendencialmente mais humanista e democrático, difere consideravelmente do novo mandato atribuído em contextos de emergência do Estado Neoliberal, tendencialmente mais tecnocrático e vocacional. Se, como vimos noutra lugar (Barros, 2012a), por um lado, ao nível do mercado esta diferença é acompanhada por um conjunto de fenómenos que possibilitaram a reconfiguração da relação salarial fordista, que passa a ser, cada vez mais frequentemente, inscrita numa lógica pós-fordista, que aposta no modelo da competência em detrimento do modelo da qualificação, também, por outro lado, ao nível da comunidade se operou uma mudança de ênfase na valorização dos padrões coletivos, que supunham uma qualidade de vida não só aceitável para todos os coevos como prolongável a longo prazo para as gerações vindouras, que perdem visivelmente importância para uma, crescentemente central, esfera individual, assente, ao invés, na garantia a curto prazo da manutenção de um dado estilo de vida. Este conjunto-chave de alterações macrossociais revela mudanças profundas e mais vastas no contrato social da modernidade, operadas a nível mundial desde o Consenso de Washington (cf. Lopes, 2011), o que nos permite argumentar que as mudanças inerentes à transição paradigmática operada no campo hodierno da educação de adultos não são o resultado inevitável, como se depreende de alguns

textos, da globalização, mas são, antes, funcionais à construção intencional de uma nova ordem social (que alguns vêm designado como sociedade pós-providência nos países centrais).

Verifica-se que os pressupostos da aprendizagem ao longo da vida ganharam atualmente uma hegemonia quase absoluta no âmbito das práticas discursivas inerentes às políticas transnacionais sobre educação de adultos, gozando de uma certa exaltação, em particular, no contexto das políticas europeias desde meados da década de noventa, declarado oficialmente o ano de 1996 como o ano europeu da aprendizagem ao longo da vida. Se partirmos da ideia de que toda a política educativa tem a sua origem num dado contexto ideológico, que configura o seu padrão de governação e que, explícita ou implicitamente, contém sempre algum mandato para os sistemas educativos, isto é, alguma noção do que é desejável e possível através deles alcançar então, significativamente, sobretudo desde a década de noventa, se constata que todos os Governos a nível europeu têm vindo a implementar políticas de educação de adultos que apresentam um carácter eminentemente vocacional e tecnocrático. Defendemos que esta adoção generalizada motivou a mais recente viragem operada na história deste sector, cuja tendência predominante, hoje, ao nível das práticas discursivas do campo, traduz um entendimento teórico-conceptual para a educação de adultos, derivado maioritariamente das correntes da gestão, em particular da teoria do capital humano e da teoria do desenvolvimento de recursos humanos (Milana, 2012), cuja base ideológica é neoliberal.

Este cenário educacional só se poderá, desde a nossa ótica, interpretar criticamente ao tomarmos como pano de fundo o âmbito da esfera política, em que a nova economia mundial implicou acentuadas transformações no poder do Estado, patente sobretudo em três tipos de tendências que, de acordo com Sousa Santos (1989; 1990; 1993), dominam a

atualidade, designadamente: uma tendência para a desnacionalização do Estado, que corresponde a uma reorganização, territorial e funcional, do aparelho do Estado nacional, e que é operada aos níveis subnacionais e supranacionais, de onde decorre sobretudo uma crescente articulação com uma influente institucionalidade transnacional; uma segunda tendência para a desestatização dos regimes políticos e a reemergência do terceiro sector, que está patente no novo modelo de governação, hoje crescentemente inscrito numa matriz neoliberal, assente em parcerias, partenariados e outras formas de relação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, cabendo neste novo contexto ao aparelho de Estado as tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*; e uma terceira tendência para a internacionalização do Estado nacional, que se expressa no agravamento do impacto estratégico do contexto internacional na atuação do Estado. É neste sentido que entendemos que a globalização neoliberal, económica e política, está a transformar profundamente em apenas três décadas, com a participação ativa do próprio Estado, as relações inter-estatais e o tipo de poder do Estado, que fora anteriormente estabelecido e consolidado no decorrer de um período longo de tempo. A pressão exercida usualmente sobre os Estados menos poderosos vai no sentido de criar e consolidar, a nível mundial, um novo quadro legal que seja adequado à liberalização dos mercados, dos investimentos e do sistema financeiro. Este novo quadro legal, ativamente favorecido pelas iniciativas de organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), pressupõe a introdução de transformações jurídicas e institucionais, que têm vindo a ocorrer gradualmente no centro e semiperiferia do sistema mundial, com uma inevitável turbulência no contrato social que se expressa num clima de crescente insatisfação das classes trabalhadoras, confrontadas com um cenário de

acentuada precarização e perda acelerada dos direitos sociais prevaletentes no modelo de providência social do pós-guerra.

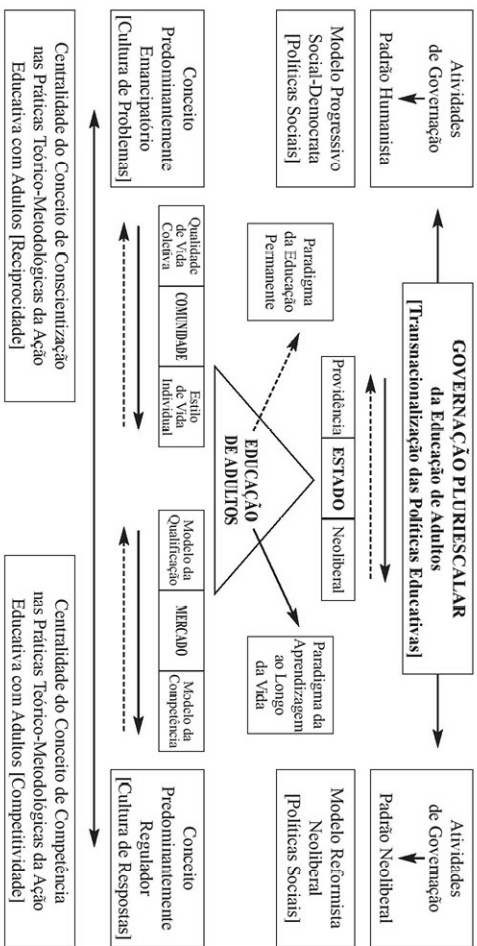
Ora, a crise do Estado-Providência marca politicamente o início de uma viragem progressiva no entendimento genérico dado, até então, ao papel do Estado no campo educacional. Em contexto de globalização as políticas educativas públicas tradicionalmente formuladas a nível nacional têm vindo a dar lugar a estratégias de governação educacional que se articulam de forma complexa com forças supranacionais. As repercussões deste panorama geral de mudança social na governação da educação no campo da educação de adultos são naturalmente profundas, remetendo-nos para a hipótese da existência, neste sector, também de uma agenda globalmente estruturada. Trata-se de um fenómeno que requer a compreensão da especificidade dos processos de elaboração das políticas educativas, especialmente, num país europeu semiperiférico como Portugal, na medida em que, sustentámos neste livro que as mudanças na nova ordem educacional implicam, sobretudo para os países semiperiféricos que são membros de blocos regionais, que as políticas educativas são, hoje, fruto de uma miscigenação de enquadramentos interpretativos tanto nacionais como supranacionais. Assim, seleccionámos e apresentamos esquematicamente na figura 1, uma trama pertinente de conceitos operacionais para compreender e situar, num mapa composto de várias escalas (pluriescalar) de análise, o que ocorreu ou não ocorreu entre nós no período de uma década, compreendida entre 1996 e 2006, em que se deu início à construção de um subsistema de educação de adultos assente no reconhecimento, validação e certificação de competências.

Entendemos, pois, que para efetivar, portanto, o estudo pretendido é necessária a elaboração de uma estrutura teórica que permita modelar a orientação do investigador face às suas hipóteses de trabalho e possibilite um enquadramento de base para a recolha e para a interpretação dos dados empíricos. A

construção de um modelo teórico requer escolhas de entre as matrizes teórico-conceptuais disponíveis, no âmbito das principais perspectivas analíticas consideradas afetas à temática, que irão, por exemplo, contribuir para reduzir o foco analítico e direcionar a investigação. Naturalmente, desde as explicitações já assumidas, entendemos que as escolhas que fazemos dependerão das tradições intelectuais, neste caso críticas, das quais extraímos algumas fontes preferenciais, bem como dos usos específicos e combinações originais que fazemos dessas mesmas fontes. Foi desta forma e com este tipo de pressupostos, que fomos modelando o nosso mapa conceptual (cf. Barros, 2009) que representa o enquadramento estruturante para a construção de um modelo teórico-analítico que aqui propomos sob a forma de *continuum* para conduzir a análise sociológica das políticas públicas de educação de adultos.

O nosso objetivo não é o de advogar um modelo rígido, mas tão só o de apresentar como prelúdio para a leitura deste livro um conjunto articulado, de forma deliberada e crítica, de perspectivas selecionadas, que funciona mediante um certo hibridismo teórico (que se reconhece e assume), mas que nos parece permitir a necessária explicitação em relação àquilo que está a ser estudado, porquê e como é que está a ser estudado. Ou seja, o modelo teórico proposto tampouco pretende ser uma construção acabada, no sentido em que não acreditamos num conhecimento autossuficiente mas identificamo-nos mais com a ideia de que a ciência social é, como entende Ball (1997), um conjunto de conversas contínuas. Não obstante, a proposta, que não está isenta de limitações, representa um esforço sério e um contributo que nos parece aceitável por ser teoricamente produtivo para compreender os dados documentais recolhidos, e neste livro interpretados, sobre a construção de um subsistema de educação não formal de adultos num país da semiperiferia europeia.

Figura 1 – Modelo Teórico Proposto: um *continuum* para Analisar as Novas Políticas Sincréticas do Sector da E/A/EFA



2. DESENHO QUALITATIVO E CRÍTICO DESTA INVESTIGAÇÃO: CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

A parte documental da investigação que aqui apresentamos aspira a constituir-se como um contributo num domínio emergente do conhecimento global das ciências sociais que encara a realidade como uma realidade complexa. Isto significa, fundamentalmente, que procurámos aceitar o desafio que o conceito de complexidade implica para pensar as condições gerais de produção do conhecimento, perspetivando a sua incidência na investigação educacional, e em particular numa investigação como esta, que toma o campo da educação de adultos e das políticas educativas deste sector como objeto específico de estudo. É assim que esta investigação aparece inscrita numa racionalidade própria de vaivém entre teoria e prática que procurou, em todas as fases de um percurso desenvolvido em espiral, atender ao desafio derivado das múltiplas contradições que o real suscita, mas sem separar o objeto que aqui se estuda do seu ambiente sociopolítico e contexto histórico, e sem ceder à tentação de proceder a uma disjunção cartesiana entre o mundo do objeto a estudar e o mundo do sujeito que estuda, na medida em que desde a nossa perspetiva o investigador, na sua qualidade praxiológica de sujeito vivo e de ser social, satura inevitavelmente, reiteramos, de subjetividade o real cognoscível.

Pretendemos, neste momento inicial do livro, recordar e clarificar aspetos da jornada intensiva de estudo e pesquisa realizada entre 2003 e 2009, que no caso desta investigação obedeceu a um desenho qualitativo e a um cruzamento¹ entre os pressupostos do paradigma interpretativo-constructivista e

os do paradigma crítico, ambos existentes, como se sabe, no património teórico geral que sustenta a investigação qualitativa em ciências sociais. Seria desde aqui que traçamos a estratégia metodológica de aproximação teórica e empírica ao nosso campo de observação, designadamente: ao processo de criação, desenvolvimento e implementação do sub-sistema de educação de adultos em Portugal. Ora, como em qualquer investigação, também o nosso caminho de aproximação ao real² foi sendo percorrido mediante um processo marcado por opções e escolhas que assim, progressivamente, conferiram forma, conteúdo e carácter específico a esta investigação educacional, pelo que o propósito principal deste ponto concreto da primeira parte deste livro é o de explicitar, reflexivamente, as diversas decisões que foram tomadas.

Como primeiro aspeto que esclarece acerca da racionalidade que caracterizou as múltiplas deliberações por nós tomadas, há a assinalar que se procurou estabelecer desde logo

¹ Neste particular podemos afirmar que a nossa abordagem é pluriperspetivada ou bidirecionada, adotando o entendimento do conceito de paradigma proposto por Ferreira de Almeida e Madureira Pinto, quando defendem que “as ‘matrizes disciplinares’, ‘paradigmas’ ou ‘programas de investigação’ não constituem sistemas fechados. Mesmo sendo certo que cada matriz contém um ‘núcleo duro’ de hipóteses e modelos de pesquisa que a define e que resiste com tenacidade às tentativas de refutação e às ‘anomalias’ encontradas no percurso das suas aplicações, nem por isso ela deixa igualmente de conter zonas de disponibilidade, ‘heurísticas’ que se aperfeiçoam, que sugerem novas perguntas, iluminam novos problemas, desembocam em novas soluções” (Almeida e Madureira Pinto, 1986: 64).

² A este respeito Santos Silva e Madureira Pinto afirmam que “ao procurarmos conhecer a realidade social, vamos construindo, a respeito dela, e mediante quadros categoriais, operadores lógicos de classificação, ordenação, etc., mediante processos complexos influenciados ainda pelas nossas necessidades, vivências, interesses – vamos construindo instrumentos que nos proporcionam informação sobre essa realidade e modos de a tornar inteligível, mas nunca se confundem com ela” (Santos Silva e Madureira Pinto, 1986: 10). Também Almeida e Madureira Pinto sublinham que “o que os processos de pesquisa produzem são aproximações cognitivas aos horizontes empíricos de que se ocupam” (Almeida e Madureira Pinto, 1986: 64).

uma distinção dialética entre o que considerámos ser o nível paradigmático e o nível técnico-processual da investigação. Assim, sustentamos, na senda de Guba e Lincoln (1994), que é com base na explicitação do posicionamento paradigmático do investigador que se pode legitimar a seleção de métodos e técnicas operacionalizadas no decurso de uma pesquisa. Ao optarmos desde logo por um desenho qualitativo³ para a investigação educacional por nós empreendida não estamos a pretender negar a ideia de complementaridade que se reconhece existir, e com a qual concordámos, entre as possibilidades heurísticas da investigação quantitativa e as da investigação qualitativa, uma questão que de resto suscitou nas ciências sociais um longo debate profusamente ilustrado na literatura⁴. Pareceu-nos, no entanto, que traçar uma investigação de tipo vincadamente qualitativo estaria mais em consonância com o nosso perfil pessoal de antropóloga social e cultural, bem como com a nossa própria experiência de investigação anterior⁵, sendo perfeitamente compatível com os objetivos deste trabalho que entre outras questões procura examinar como são atualmente modeladas as políticas educativas nacionais para o sector da educação de adultos, interrogando como se procede à sua governação, num contexto de globalização e europeização que cria múltiplas interdependências entre os níveis supranacionais e subnacionais num cenário como o português, pleno de especificidades que resultam de circunstâncias sócio-históricas próprias de um país semiperiférico.

³ Robert Bogdan e Sari Biklen, por exemplo, identificam cinco características fundamentais que estão presentes numa investigação qualitativa em educação, nomeadamente: primeira, “na investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal”; segunda, “a investigação qualitativa é descritiva”; terceira, “os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos”; quarta, “os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva”; e quinta, “o significado é de importância vital na abordagem qualitativa” (cf. Bogdan e Biklen, 1994: 47-51).

Na segunda e terceira partes deste livro daremos conta das principais interpretações que, com base nos dados, produzimos para estas esferas de questionamento, sendo aqui o lugar de explicitar as estratégias metodológicas adotadas nesse processo complexo de desvelamento e aproximação ao objeto de estudo que resultou na análise escrita que aqui se apresenta e que se assume enquanto uma interpretação possível intersectada por uma crítica fundamentada, ambas ancoradas no mapa conceptual e no modelo teórico⁶ de análise

⁴ Gloria Pérez Serrano, por exemplo, na sua postura que aponta “para uma superação da dicotomia ‘qualitativo/quantitativo’” (Pérez Serrano, 1998a: 54), relaciona o essencial das características da investigação qualitativa com as da investigação quantitativa atendendo a dez pontos de comparação entre as suas diferenças que considera complementares, designadamente no que concerne ao “1. foco da investigação: qualidade/quantidade; 2. raízes filosóficas: fenomenologia e interacionismo simbólico/positivismo e empirismo lógico; 3. conceitos associados: trabalho de campo, etnografia, naturalista/experimental, empírica, estatística; 4. objetivo: compreensão, descrição, desvelamento, germinação de hipóteses/previsão, controlo, confirmação; 5. desenho: flexível, envolvente, emergente/predefinido, estruturado; 6. marco ou cenário: natural, familiar/desconhecido, artificial; 7. amostra: pequena, não aleatória, teórica/grande, aleatória, representativa; 8. recolha de dados: investigador como instrumento primário, entrevistas, observações/instrumentos inanimados (escalas, provas, sondagens, questionários, computadores); 9. modalidade de análise: indutivo/dedutivo; e 10. achados: compreensivos, holísticos, expansivos/precisos, limitados, reducionista” (cf. *id.*, *ibid.*). Embora mais adepta do uso generalizado da investigação quantitativa nas ciências sociais, Madelcine Grawitz, só para referir mais um exemplo da vasta literatura nesta matéria, admite igualmente a existência de uma “complementaridade entre o qualitativo e o quantitativo (...) no interior deste quadro de possibilidades cada um, de acordo com o seu temperamento, formação, gosto, optará por uma pesquisa mais ou menos quantificada” (Grawitz, 1986: 390-391).

⁵ Quer no âmbito do Seminário de Investigação Final da Licenciatura, em que a investigadora conduziu em Coimbra uma investigação empírica com seis meses de trabalho de campo com observação não participante na área dos Estudos Antropológicos da Arte, Performance e Políticas de Identidade Cultural (cf. Barros, 1998), quer posteriormente no âmbito do Mestrado em que a investigadora conduziu no Porto uma investigação empírica com um ano de trabalho de campo com observação participante na área da Sociologia das Políticas Culturais (cf. Barros, 2002), a opção foi sempre pelo desenho qualitativo.

sociológica construído e sintetizado, a nível das suas considerações gerais, no ponto anterior desta primeira parte.

Assim sendo, haverá que elucidar também que se não professamos uma separação entre teoria e prática, na medida em que entendemos, tal como demonstrou Paulo Freire (1968), que uma *praxis* reflexiva ocorre num movimento constante de vaivém entre ambas, parece-nos claro, não obstante, que são várias as diferenças entre estas dimensões dialeticamente relacionadas. Na essência, consideramos ser fundamental o papel problematizador e conceptual que a teoria permite desenvolver e que normalmente se traduz no âmbito concreto de uma pesquisa através do quadro privilegiado de paradigmas que é nela adotado. Trata-se de reconhecer também aqui a importância do “papel de comando da teoria” a que se referem Almeida e Madureira Pinto (1995), isto sobretudo na medida em que “todas as fases e operações desse processo [de pesquisa] se referenciam necessariamente a conteúdos que lhes conferem sentido, as articulam e lhes delimitam as potencialidades explicativas” (*id.*, *ibid.*: 89). De igual forma, a teoria é ainda o ponto de partida⁷ mais adequado para o arranque de qualquer tipo de pesquisa, embora a sua pertinência, sublinhamos, não

⁶Relativamente ao mapa conceptual e ao modelo teórico de análise Thord Erasmie e Licínio Lima afirmam que “se quisermos ser disciplinados, objetivos e rigorosos nos nossos esforços para alargarmos os conhecimentos, temos de ser capazes de descrever o modelo que utilizamos para orientar as nossas investigações e a interpretação que damos às nossas observações. O processo de investigação pressupõe que o modelo é sempre suscetível de alteração, quando as observações sugerirem outras interpretações possíveis. Mas, a menos que estejamos primeiramente elucidados acerca do modelo, não podemos saber quais as ideias que precisam de ser alteradas” (Erasmie e Lima, 1989: 27).

⁷A este respeito Almeida e Madureira Pinto esclarecem que “afirmar, a propósito das exigências da pesquisa empírica, que a teoria é um ponto de partida insubstituível e o elemento que comanda os seus momentos e opções fundamentais, não pode querer significar, entretanto, que a análise de situações concretas se circunscreva necessariamente no interior de um círculo traçado de antemão, em forma definitiva, pelo conjunto de hipóteses pertinentes incluídas na matriz teórica da disciplina” (Almeida e Madureira Pinto, 1986: 57).

se esgote neste desígnio, isto porque “não seria concebível a existência de operações de observação e intelecção do real destituídas de pressupostos substantivos” (Almeida e Madureira Pinto, 1986: 56), o que basicamente implica que “não há senão vantagens em levá-las a cabo de acordo e sob o comando de um ‘código de leitura’ da realidade que em anteriores processos de investigação se tenha revelado capaz de transcender os limites da percepção corrente, indicando os núcleos problemáticos cruciais a investigar e um modo plausível de os equacionar” (*id., ibid.*), ou seja, trata-se de estar ciente de que “as nossas teorias não só enformam a nossa compreensão dos factos mas também sugerem quais os factos que devemos observar” (Erasmie e Lima, 1989: 27). Por outro lado, haverá conjuntamente que ter em linha de conta que o conhecimento que vai sendo produzido numa investigação está sujeito não só às condições teóricas⁸ gerais aceites paradigmaticamente num momento dado, como está ainda sujeito às condições sociais⁹ em que se exerce a atividade de investigar. Neste sentido evidencia-se que o conhecimento é vincadamente uma prática política, como sublinha António Teodoro ao afirmar que “as teorias e conhecimentos produzidos no âmbito das ciências sociais não são somente quadros de referência, mas constituem

⁸ Nos termos de Almeida e Madureira Pinto as condições teóricas “envolvem, por um lado, um certo estado da problemática (conjunto articulado de questões) no campo científico considerado e os problemas atuais ou virtuais que essa problemática permite formular e, por outro lado, toda a instrumentalidade teórica, metodológica e técnica (os meios de trabalho teórico) disponível e acionável para dar conta dos referidos problemas” (Almeida e Madureira Pinto, 1995: 67).

⁹ De acordo com Almeida e Madureira Pinto as condições sociais “designam a pluralidade de estruturas e práticas da formação social em que a atividade de investigação se exerce e que nela por múltiplas formas interfere (...) no campo das ciências bastará lembrar a aguda conflitualidade teórica interna a cada uma das formações disciplinares: tratar-se-á de polémicas puramente científicas? Parece claro que as suas manifestações, os seus resultados, só podem entender-se como o prolongamento específico da *luta ideológica* nas sociedades de classes e se articulam assim, por seu intermédio, com o complexo conjunto de contradições da formação social considerada” (Almeida e Madureira Pinto, 1995: 67-68).

também ‘intervenções morais na vida da sociedade, cujas condições de existência procuram clarificar’ (Giddens, 1996: 8)” (Teodoro, 2003a: 18-19).

Posto isto, e mantendo-nos ainda concentrados no nível paradigmático desta investigação, ou seja, no quadro privilegiado de paradigmas adotado, interessará agora destacar as principais diacríticas inerentes quer ao paradigma interpretativo-construtivista, quer ao paradigma crítico, que se constituem como os dois paradigmas-base de referência teórica para o estudo concreto que foi por nós intensivamente desenvolvido¹⁰. Ora, a assinalar como aspeto comum de ambos os paradigmas escolhidos sobressai a crítica orientada para o essencial da visão do mundo, da ciência e dos pressupostos filosóficos do paradigma positivista¹¹ quando usado na investigação social e educacional. Não obstante este facto transversal, a racionalidade expressa por cada um deles contém especificidades que nos interessou convocar e articular no âmbito desta investigação. Assim, no caso do paradigma interpretativo-construtivista interessou-nos o reconhecimento que, vincadamente, nele se estabelece da interdependência do sujeito e do objeto do conhecimento, atribuindo-se um lugar central ao papel da interpretação das representações da ação social no exercício complexo e interativo de leitura do mundo. Neste sentido, a investigação interpretativo-construtivista pode ser associada a “uma família de abordagens que partilham um interesse fulcral pelo significado conferido pelos

¹⁰ De acordo com José Olabuénaga, “uma das decisões estratégicas iniciais da investigação procede da escolha do paradigma e das implicações práticas que ele comporta” (Olabuénaga, 1999: 59).

¹¹ Sem preocupações de exaustividade diremos, apenas, que o paradigma positivista nas ciências sociais assenta, ao nível investigacional, numa demarcação entre o sujeito e o objeto do conhecimento, na ideia da neutralidade, e numa postura científica nomométrica dirigida para a descoberta e verificação de leis gerais a nível social, ao que se prestam usualmente os procedimentos metodológicos de tipo experimental e estatístico.

‘atores’ às Ações nas quais se empenharam” (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994: 32), sendo um dos postulados desta família de abordagens¹² que todo o significado “é o produto de um processo de interpretação que desempenha um papel-chave na vida social” (*id.*, *ibid.*), e sendo por sua vez o seu objeto de análise preferencialmente formulado em termos de ação, ou seja, assumindo a forma de “um objeto-ação-significado em que o investigador postula uma variabilidade das relações entre as formas de comportamento e os significados que os atores lhes atribuem nas suas interações sociais” (*id.*, *ibid.*: 39). Dito por outras palavras, neste paradigma a interpretação está no cerne da construção da realidade social, pelo que se entende desde logo que o processo de investigação exige do investigador uma postura que o aproxime da própria ação social e, portanto, dos indivíduos, grupos, situações e contextos que pretende estudar. Nesta medida, uma boa parte do trabalho científico das ciências sociais passa forçosamente por mergulhar no contexto empírico para poder analisar as representações dos atores sociais envolvidos no campo de observação, com a consciência reflexivamente desenvolvida de que este ato de conhecer não é neutro, nem pode ser separado em absoluto da apreensão subjetiva do objeto de estudo. Abandona-se a ideia positivista de uma realidade constituída por dados objetivos e neutros, para passar a considerá-la na sua subjetividade intrínseca, como produto que é da construção humana, ou seja, ao abrigo deste paradigma opera-se um deslocamento relativamente ao objeto de investigação que vai do domínio do pré-existente para o domínio do construído. Neste processo assume-se igualmente que o in-

¹² O conjunto de abordagens qualitativas, ou família de abordagens, que consolida este paradigma interpretativo-constructivista é vasto e engloba, de acordo com Lessard-Hébert, Goyette e Boutin (1994), por exemplo: o interacionismo simbólico, a fenomenologia, a etnometodologia, a abordagem etnográfica, a observação participante, o estudo de casos, etc.

investigador transporta para o campo da investigação as suas próprias representações e quadro de referências pessoais que influenciará a sua forma de compreender e interpretar a realidade, pelo que a questão da objetividade nos desenhos qualitativos de investigação interpretativo-construtivista das ciências sociais viria a constituir-se como um foro de debate que culminou numa rutura com a pretensão de excluir do ato de investigar as finalidades subjetivas e os valores dos sujeitos, para advogar um entendimento outro sobre esta questão em que, como sublinha Edgar Morin, os mesmos passam, ao invés, a ser assumidos conscientemente, numa “plena utilização da subjetividade cujo corolário conduz a uma plena utilização da vontade de objetividade” (Morin, 1998: 31). Assim, de acordo com Sousa Santos (1995b), a objetividade passa a ser vista como propriedade de algo que, na essência, obteve o consenso numa discussão argumentativa. Trata-se, pois, de um jogo complexo, que se molda em boa medida no seio da comunidade científica, numa comunicação ela própria intersubjetiva, que ainda nos termos de Edgar Morin, para o caso do saber disciplinar da sociologia “se enraíza numa tradição histórica específica, que é a tradição crítica” (Morin, 1998: 35), implicando que, em última instância, o próprio conceito de verdade passa a ser encarado como o resultado temporal e provisório da negociação de sentido que ocorre contextualmente.

Ora, a exemplo do que sucedeu no caso do paradigma interpretativo-construtivista, no caso do paradigma crítico interessou-nos, por seu turno, a ênfase que nele se coloca na necessidade de ponderar aprofundadamente o amplo leque de circunstâncias políticas e ideológicas em que se inscreve toda e qualquer ação social, onde se inclui a ação investigacional¹³. Trata-se de defender e assumir abertamente que a realidade social é marcada por uma distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos, de poderes e forças, pelo que é visto

como uma condição de rigor no processo de investigação crítico em ciências sociais colocar no centro da pesquisa as questões relacionadas com o poder, sempre presentes, como defende Sousa Santos (1995), explícita ou implicitamente nas relações sociais. Estes pressupostos paradigmáticos, que de resto já subscrevíamos em investigações anteriores, ganharam para nós um sentido redobrado na medida em que, interessando-nos agora passar a investigar no campo alargado da educação de adultos, se tornou evidente, após uma incursão aprofundada no estado da arte deste campo de que demos conta noutra lugar (Barros, 2011a), que existe neste domínio um *ethos* crítico acentuado e amadurecido, entendido por vezes como radical¹³, que se inscreve numa já longa tradição de intervenção social criticamente orientada, que quando aportado para o campo académico das práticas investigacionais do sector, fez emergir no cenário nacional e internacional um conjunto amplo de pesquisas que importaram para a sua esfera a dimensão da ação, revestindo frequentemente a forma de uma investigação-ação-participativa com uma perspetivação

¹³ Ora, se o paradigma interpretativo-constructivista nos possibilita revalorizar o papel da subjetividade do próprio analista social e do investigador educacional, o paradigma crítico acrescenta-lhe uma dimensão, a nosso ver indispensável, que consiste na conscientização da necessidade de distinguir entre o que Boaventura de Sousa Santos designou de “subjetividades conformistas” e “subjetividades rebeldes” (cf. Sousa Santos, 1999b: 210). Refletindo sobre o estatuto do investigador em ciências da educação e algumas das principais articulações/desarticulações entre investigação e ação, também Licínio Lima defende que “no limite, ainda que excessivo, deparamos com dois polos: o investigador como parte integrante de uma tecnoestrutura e o investigador comprometido com uma perspetiva libertadora e emancipatória” (Lima, 1995a: 35).

¹⁴ A tradição da educação de adultos crítica, muitas vezes inspirada na corrente da pedagogia crítica, dirige a sua ação para a transformação social e, portanto, promove a alteração das situações de resignação que tendem a caracterizar o adulto-educando oprimido e destituído de poder na sua situação, ou múltiplas situações sociais de opressão. Ora, neste sentido ganha relevo o facto, referido por Boaventura de Sousa Santos, de que “a resignação, quando desestabilizada, tende a dar lugar a ruturas radicais com o que existe” (Sousa Santos, 1999b: 212).

programática em prol de um contributo para a construção de um Projeto político emancipatório que se rege normalmente pelo desenvolvimento local sustentável e pela democratização da vida social (Fragoso, 2009). Ora, a partir deste ângulo pareceu-nos então que, se estávamos a perspetivar a pesquisa educacional enquanto ação social então não seria coerente, pelos motivos supramencionados, procurar desligar a nossa postura analítica das nossas próprias opções programáticas de investigadora social e das nossas próprias opções político-filosóficas de cidadã engajada na difícil denúncia esperançosa de um mundo social injusto que pode sempre ser melhor, como nos têm feito ver várias gerações de cientistas sociais e pedagogos críticos. Assim, tratou-se, no âmbito desta investigação, de aceitar desenvolver um esforço para encarar abertamente nesta análise uma das questões fundamentais, a nosso ver, do paradigma crítico que interpela à autorreflexão visando que cada investigador que se advoga crítico tenha não só consciência do modo como se situa perante a realidade social de que é parte, mas também tenha consciência da necessidade de esclarecer os seus interlocutores das perspetivas paradigmáticas que subscreve¹⁵ e das implicações e desafios¹⁶ que a nível ontológico, epistemológico e metodológico as mesmas comportam.

A investigação de desenho qualitativo que foi por nós desenvolvida situa-se, portanto, num cruzamento entre

¹⁵ Tal como esclarece Boaventura de Sousa Santos “a pergunta que sempre serviu de ponto de partida para a teoria crítica – de que lado estamos? – tornou-se para alguns uma pergunta ilegítima, para outros, uma pergunta irrelevante e, para outros ainda, uma pergunta irresponsável. Se alguns, por acharem que não têm de tomar partido, deixaram de se preocupar com a pergunta e criticam quem com ela se preocupa, outros, talvez a geração mais jovem de cientistas sociais, embora gostassem de responder à pergunta e tomar partido, vêm, por vezes com angústia, a dificuldade, aparentemente cada vez maior, de identificar as posições alternativas em relação às quais haveria que tomar partido” (Sousa Santos, 1999b: 200).

os principais pressupostos do paradigma interpretativo-construtivista e do paradigma crítico. As assunções de base, em termos ontológicos e epistemológicos, que convocamos¹⁷ de ambos os paradigmas selecionados ficaram, assim, na sua essência apresentadas, pelo que serve os propósitos de explicitação e clarificação, pretendidos neste ponto ainda introdutório do livro, convocar em seguida a síntese que Guba e Lincoln (1994) elaboram e propõem do que consideramos, com eles, ser o nível paradigmático da investigação. A este nível a agenda de investigação estru-

¹⁶ Neste aspeto são para nós, de novo esclarecedoras as palavras e pensamento crítico de Boaventura de Sousa Santos, que afirma: “Na pegada de Marx e de Gramsci, a teoria crítica sempre entendeu por hegemonia a capacidade das classes dominantes em transformarem as suas ideias em ideais dominantes. Por via dessa transformação, as classes dominadas acreditam estar a ser governadas em nome do interesse geral, e com isso consentem na governação. A teoria crítica teve um papel central em denunciar o carácter repressivo deste consenso e a mistificação ideológica em que assentava. E, ao fazê-lo, suscitou maior conflitualidade social e abriu campo para alternativas sociais e políticas para além do consenso hegemónico. O que é novo, no contexto atual, é que as classes dominantes se desinteressaram do consenso, tal é a confiança que têm em que não há alternativa às ideias e soluções que defendem. Por isso, não se preocupam com a vigência possível de ideias ou Projetos que lhes são hostis, já que estão convictos da sua irrelevância e da inevitabilidade do seu fracasso. Com isto, a hegemonia transformou-se e passou a conviver com a alienação social, e em vez de assentar no consenso, passou a assentar na resignação. O que existe não tem de ser aceite por ser bom. Bom ou mau, é inevitável, e é nessa base que tem de se aceitar. A teoria crítica foi desenvolvida para lutar contra o consenso como forma de questionar a dominação e criar o impulso de lutar contra ela. Como proceder numa situação em que o consenso deixou de ser necessário e, portanto, a sua desmistificação deixou de ser a mola do inconformismo? É possível lutar contra a resignação com as mesmas armas teóricas, analíticas e políticas com que se lutou contra o consenso? Este desafio é enorme” (Sousa Santos, 1999: 211-212).

¹⁷ Evidenciando a importância das escolhas e a não neutralidade da investigação científica em ciências sociais Gloria Pérez Serrano afirma que “o objetivo de uma investigação concreta determina a índole do enfoque (...) a via que seguimos ao estudar determinado problema depende, em larga escala, do tipo de conhecimento que desejamos através dos nossos esforços de investigação” (Pérez Serrano, 1998a: 61).

tura-se ela própria em torno de três eixos fundamentais, indo necessariamente ao encontro, primeiro, de uma dimensão ontológica: onde o questionamento será “qual é a forma e a natureza da realidade e, portanto, que lá existe que possa ser conhecido?” (Guba e Lincoln, 1994: 108); segundo, de uma dimensão epistemológica: onde a indagação será “qual é o carácter da relação entre o conhecedor, ou futuro conhecedor, e o que poderá ser conhecido? (*id., ibid.*); e terceiro, de uma dimensão metodológica: onde a interrogação será “como pode o inquiridor (futuro conhecedor) tratar de descobrir o que quer que ele ou ela acredita que poderá ser conhecido?” (*id., ibid.*). Nesta linha de pensamento, se a dimensão ontológica da investigação, também de acordo com Robin Usher, “tradicionalmente, tem sido acerca do que existe, qual é a natureza do mundo, o que é a realidade” (Usher, 1998: 11), e a dimensão epistemológica da investigação, “tradicionalmente, tem estado preocupada com aquilo que distingue diferentes tipos de conhecimento – especificamente, através de que critérios são aceites estas distinções sobre o que é ou não é tido como conhecimento” (*id., ibid.*), então no que concerne aos paradigmas concretos aqui adotados poderemos resumir os seus pressupostos principais e características básicas, já analisados, nos moldes propostos por Guba e Lincoln (1994), e no essencial também validados por José Olabuénaga (1999), que na sua conceptualização fazem corresponder, sinteticamente, ao paradigma interpretativo-constructivista uma ontologia assente na ideia do que designam como um certo relativismo¹⁸, e ao paradigma crítico, por seu turno, uma ontologia assente na ideia do que denominam de realismo histórico¹⁹, sendo que se considera que ambos os paradigmas perfilam uma epistemologia fundada na ideia do que chamam de transação subjetiva²⁰ (cf. Guba e Lincoln, 1994: 109-111; Olabuénaga, 1999: 59-61).

Ora, na medida em que nos parece que toda a metodologia, como sublinha Robin Usher, “está embutida nos compromissos em relação a determinadas versões do mundo (uma ontologia) e a determinadas maneiras de entender esse mundo (uma epistemologia)” (Usher, 1998: 13), só agora, apresentadas que estão as principais diacríticas daquelas dimensões que aqui subscrevemos, estamos, pois, em condições de esclarecer os principais aspetos metodológicos inerentes a esta dimensão das opções efetuadas a nível paradigmático na investigação educacional que foi por nós desenvolvida. Ora, conscientes que estamos de que, por um lado, como enfatizam Pardal e Correia, “metodologia é um vocábulo utilizado com diversos sentidos, sendo, por esse facto, portador de não pequena ambiguidade. No uso corrente, aparece não apenas associado à ciência que estuda os métodos científicos, como a técnicas de investigação e, até mesmo, a uma certa aproximação de epistemologia”

¹⁸ A respeito deste *relativismo* basicamente Guba e Lincoln afirmam: “as realidades são apreendidas sob a forma de construções mentais múltiplas e intangíveis, baseadas em situações sociais e experienciais, locais e específicas na sua natureza (embora os elementos sejam por vezes partilhados entre vários indivíduos e até mesmo entre culturas), e dependentes, na sua forma e conteúdo, das representações das pessoas individuais ou dos grupos na posse das construções. As construções não são mais ou menos ‘verdadeiras’ em qualquer sentido absoluto mas simplesmente mais informadas e/ou sofisticadas. As construções são alteráveis tal como são as suas ‘realidades’ associadas. Esta posição deve ser distinguida do nominalismo e do idealismo” (Guba e Lincoln, 1994: 110-111).

¹⁹ No que concerne a este *realismo histórico* Guba e Lincoln afirmam: “uma realidade é tida como sendo apreensível na medida em que, outrora flexível, com o tempo foi moldada pelo conjunto de fatores sociais, políticos, económicos, étnicos e de género, e depois consolidada (simplificada) em sucessões de estruturas que são agora (inapropriadamente) tidas como ‘reais’, ou seja, naturais e imutáveis. Para todos os propósitos práticos, as estruturas são ‘reais’, uma realidade possível ou histórica” (Guba e Lincoln, 1994: 110).

²⁰ Guba e Lincoln designam por uma transação subjetiva o facto de “o investigador e o objeto investigado estarem interactivamente ligados, com os valores do investigador (e de ‘outros’ nele situados) a influenciar inevitavelmente a investigação” (Guba e Lincoln, 1994: 110).

(Pardal e Correia, 1995: 10) e, por outro lado, como sublinham Estrela e Ferreira, “a questão dos métodos e das técnicas de investigação educacional é habitualmente pouco discutida entre nós, mas é crucial para fazer ciência e pensar a educação em Portugal” (Estrela e Ferreira, 2001: 7), passaremos então a clarificar a dimensão metodológica da pesquisa realizada, entendendo-se aqui que a noção de metodologia se refere, substantivamente, à “organização crítica das práticas de investigação” (Almeida e Madureira Pinto, 1995: 92), e que nestes termos “a lógica reconstruída e normativa a que se chama metodologia se não confunde com os reais caminhos da pesquisa, com a lógica em ato da investigação a fazer-se: a metodologia, crítica das práticas de investigação, não se confunde com as práticas críticas da investigação que constituem os métodos” (*id.*, *ibid.*: 93). Assim sendo, começaremos por referir que, quer o paradigma interpretativo-construtivista quer o paradigma crítico, de acordo com Olabuénaga, “são normalmente identificados com a metodologia qualitativa que, por si mesma, foi definida como hermenêutica e interpretativa” (Olabuénaga, 1999: 58). Nos termos em que Guba e Lincoln resumem esta questão, temos associada ao primeiro dos paradigmas uma metodologia com o perfil do que designam de hermenêutica e dialética²¹, e associada ao segundo paradigma encontramos uma metodologia com as características do que denominam de dialógica e dialética²². Neste sentido

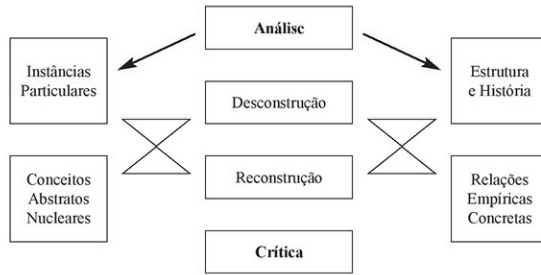
²¹ Guba e Lincoln entendem, sinteticamente, por metodologia hermenêutica e dialética o seguinte: “a natureza variável e pessoal (intrafamiliar) das construções sociais sugere que as construções individuais podem ser extraídas e aperfeiçoadas apenas pela interação entre investigador e inquirido. Estas construções variáveis são interpretadas usando técnicas hermenêuticas convencionais, e são comparadas e contrastadas através de uma interação dialética. O objetivo final é retificar uma construção consensual que seja mais informada e mais sofisticada que quaisquer outras das construções precedentes (incluindo, claro, a construção ética do investigador)” (Guba e Lincoln, 1994: 111).

e atendendo a que, como sublinha ainda Olabuénaga, a dimensão metodológica do primeiro tipo é acionada quando o propósito geral da investigação é o de “entendimento e reconstrução” (Olabuénaga, 1999: 60), e a dimensão metodológica do segundo tipo é acionada quando a finalidade geral é de “transformação e crítica ou restituição e emancipação” (*id.*, *ibid.*), então o seu cruzamento na nossa investigação passou por assumir intencionalmente, tal como defendem Erasme e Lima, que “no contexto da educação, os conhecimentos sobre investigação devem contribuir para melhorar os processos, através dos quais os seres humanos aprendem a conhecer-se a si próprios e ao meio que os rodeia” (Erasme e Lima, 1989: 23).

Desta forma, a metodologia adotada na investigação que realizamos, ou seja, a organização crítica das práticas de investigação, identifica-se profundamente com o racional de delineamento metodológico proposto por John Smyth e Geoffrey Shacklock (1998), manifestamente útil ao desenvolvimento criterioso daquilo que entendem ser uma “pesquisa social crítica” (cf. Smyth e Shacklock, 1998: 2-4). Trata-se de um processo, que assenta na seguinte ideia-chave de partida: “ser crítico é afastar-se da ordem mundial prevalente e questionar como foi que tal ordem surgiu” (Cox, 1980: 129).

²² Sobre a metodologia dialógica e dialética Guba e Lincoln afirmam: “a natureza transacional da investigação requer um diálogo entre o investigador e os sujeitos da investigação, tal diálogo deve ser dialético na sua natureza para transformar a ignorância e mal-entendidos (aceitando historicamente estruturas estudadas como imutáveis) em melhor consciencialização (vendo como as estruturas podem ser alteradas e compreendendo as ações necessárias para suscitar a mudança) ou como Giroux (1988) afirma, ‘como intelectuais transformadores, ...para descobrir e escavar essas formas de conhecimentos históricos subjugados que apontam para experiências de sofrimento, conflito e luta conjunta: ...para ligar a noção de compreensão histórica a elementos de crítica e esperança’. Os investigadores transformadores demonstram ‘liderança transformacional’” (Guba e Lincoln, 1994: 110).

Figura 2 – O Racional Metodológico da Investigação



Foi, fundamentalmente, seguindo o racional metodológico esquematizado na figura 2 que conduzimos todo o processo de investigação educacional crítica e orientámos o que Denzin designou de “política e arte de interpretação”, referindo-se ao facto de que nas ciências sociais “apenas existe interpretação. Nada fala por si. Confrontado com uma imensidão de impressões, documentos, e notas de campo, o investigador qualitativo enfrenta a difícil e desafiadora tarefa de fazer sentido sobre o que foi aprendido” (Denzin, 1994: 500). Ora, dada a natureza central, e simultaneamente complexa e problemática, do próprio exercício de interpretar criticamente²³

²³ Acerca da interpretação criticamente balizada Norman Denzin sublinha que “a investigação crítica é guiada pela teoria neomarxista e os modelos dos estudos culturais sobre as estruturas raciais, de classes e de género das sociedades contemporâneas (Carspecken e Apple, 1992, pp. 541-542). Um princípio emancipatório guia tal investigação engajada em envolver os grupos oprimidos numa teorização coletiva e democrática sobre ‘o que é comum e diferente nas suas experiências de opressão e de privilégio’ (Roman, 1992, p. 557). É dada uma atenção constante às práticas materiais e culturais que criam estruturas de opressão. Um texto crítico é julgado pela sua habilidade de revelar reflexivamente estas estruturas de opressão tal como operam no mundo das experiências vividas (...) estas abordagens, com o seu critério de ação, politizam a investigação qualitativa” (Denzin, 1994: 509).

toda a informação recolhida, que sustenta o desenho metodológico das investigações qualitativas, têm sido apontados diversos tipos de críticas que remetem, no essencial, para tensões já amplamente discutidas na literatura. De um modo constante e transversal muitas destas questões mereceram reflexão no desenvolvimento da pesquisa social crítica por nós realizada, tendo-se considerado, em especial, por um lado, a tradicional crítica dirigida às investigações qualitativas, e que Nicole Rousseau e Francine Saillant sintetizam em três vértices principais, nomeadamente, um vértice relacionado com “o pequeno tamanho na amostra e a não representatividade” das mesmas; e outros dois vértices associados quer à “falta de fidelidade” quer à “falta de validade” dos métodos que são habitualmente usados neste tipo de pesquisas (cf. Rousseau e Saillant, 2000: 156-157), e por outro lado, a polémica suscitada pela ideia alternativa a esta visão tradicional, e que nos termos de Olabuénaga, remete para a capacidade do paradigma interpretativo-constructivista poder possibilitar uma rutura com aqueles vértices “ao defender a ideia de que os critérios de autenticidade e credibilidade devem substituir os de validade, fiabilidade e generalização” (cf. Olabuénaga, 1999: 103-111). Sem pretendermos aqui entrar neste debate, apenas salientaremos quais os procedimentos que adotámos para enfrentar conscientemente estas possíveis condicionantes, de resto próprias do desenho qualitativo que escolhemos para realizar a nossa investigação. Assim, ao ponderarmos a questão, desenvolvida por exemplo por Philippe Carré (2001), sobre a relação entre a natureza dos dados obtidos qualitativamente e o alcance das interpretações neles baseadas, seguimos no essencial a ideia proposta por Rousseau e Saillant, que a este respeito afirmam: “considerando a importância que os métodos qualitativos atribuem ao saber e à experiência das pessoas seleccionadas para

o estudo, é preferível questionar-se em que medida estas pessoas são suscetíveis de fornecer dados válidos e completos de que perguntar-se se elas são ‘representativas da população’ donde provêm” (Rousseau e Saillant, 2000: 156). Não tivemos, portanto, pretensões de procurar um alcance geral para o estudo, muito embora na sua apresentação pública o(a) leitor(a) possa generalizar para outros contextos o que este estudo validou para o seu caso e campo de observação específico, fazendo uso do que se designa usualmente de generalização naturalística (cf. Lüdke e André, 1986; Stake, 1994). Ao nos debruçarmos sobre a tradicional questão da fidelidade e da validade, optámos por procurar assegurar dois aspetos nos procedimentos operacionalizados na recolha e tratamento da informação: primeiro, que atingíamos a saturação dos dados²⁴; e segundo, que acionávamos um esquema sólido de triangulação²⁵. Por fim, ao equacionarmos as implicações inerentes ao problema da interferência, particularmente incisivo num dos âmbitos desta investigação pelo tipo de métodos e técnicas para ele selecionados e que, como referimos, foi já explicitado noutra lugar (Barros, 2011c), procurámos atender sobre-

²⁴ De acordo com Rousseau e Saillant, a ideia da saturação dos dados, “faz referência ao momento da colheita de dados a partir do qual o investigador não aprende nada de novo dos participantes ou das situações observadas” (Rousseau e Saillant, 2000: 156).

²⁵ Segundo Mary Reidy e Louise Mercier, pode-se pensar a triangulação como “uma abordagem de ‘operacionismo múltiplo’ ou ‘múltiplos-multimétodos’ a fim de fornecer um índice da validade convergente. A triangulação é essencialmente o ponto de articulação dos componentes que fornecem novos conhecimentos relativamente a um mesmo fenómeno. Define-se como o emprego de uma combinação de métodos e perspetivas que permitem tirar conclusões válidas a propósito de um mesmo fenómeno” (Reidy e Mercier, 2000: 322). Usualmente consideram-se quatro tipos de triangulação: a triangulação de dados; a triangulação dos métodos; a triangulação das teorias; e a triangulação dos investigadores (cf. *id.*, *ibid.*: 323-326). Também Olabuénaga refere que “a triangulação é basicamente um mecanismo de controlo de qualidade” (Olabuénaga, 1999: 109-110).

tudo ao facto de que, como afirma Firmino da Costa, “falar com as pessoas, fazer perguntas, participar em algumas das atividades sociais que ali habitualmente se processam, é algo que interfere (...) a presença do investigador no terreno introduz neste uma série de novas relações sociais” (Firmino da Costa, 1986: 135), isto para decidir assumir conscientemente que também para nós “a questão não está, pois, em supostamente evitar a interferência, mas em tê-la em consideração, controlá-la e objetivá-la, tanto quanto isso for possível. Trata-se portanto de conseguir tomar em conta, na produção e análise dos dados, os processos sociais desencadeados pela pesquisa” (*id., ibid.*), até porque com base no cruzamento dos principais pressupostos paradigmáticos que adotámos também nos foi possível constatar que “a interferência não é, pois, simplesmente, um obstáculo ao conhecimento sociológico mas também um veículo desse conhecimento. Não o ignorar é uma condição de objetividade” (*id., ibid.*). Ou seja, uma forma que tivemos nesta investigação de encarar o problema da interferência na produção de conhecimento foi, por um lado, ir explicitando as nossas próprias assunções²⁶ teórico-conceituais e político-filosóficas, e por outro lado, ir refletindo criticamente acerca das relações sociais de observação²⁷ que tiveram lugar em consequência da nossa estratégia de investigação empírica, tanto no âmbito etnográfico como no âmbito documental.

²⁶ A este respeito Joe Kincheloe e Peter McLaren sublinham: “na tradição crítica, a investigação toma a forma de crítica auto-consciente – isto no sentido em que os investigadores tentam estar mais atentos aos imperativos ideológicos e às pressuposições epistemológicas que informam quer a investigação quer as referências subjetiva, intersubjetiva e normativa das suas próprias reivindicações. Deste modo, os investigadores críticos iniciam uma investigação com as suas assunções em cima da mesa (...) existe entre os investigadores críticos um forte reconhecimento de que as ideologias não são simplesmente relações mentais ilusórias e imaginárias mas que estão profundamente inscritas em condições materiais de existência e na materialidade das práticas sociais e institucionais” (Kincheloe e McLaren, 1994: 140).

Posto isto, interessa ainda enfatizar que como duas condições fundamentais de aplicação dos procedimentos referidos, e acionados para garantir o rigor da análise e a qualidade das interpretações propostas na nossa pesquisa social crítica²⁸, considerámos ser indispensável manter, transversalmente, como parte integrante do nosso racional metodológico, uma postura de permanente autorreflexividade interrelacionada com uma postura de regência de um conjunto de princípios éticos e político-filosóficos que para nós se afiguram incontornáveis e basilares. Assim, a postura autorreflexiva adotada permitiu-nos estabelecer uma diferenciação entre a necessidade de refletir sobre os elementos pessoais²⁹ que o investigador forçosamente aporta para a investigação, mas sem desconsiderar a igualmente necessária

²⁷ Sobre as relações sociais de observação Almeida e Madureira Pinto sustentam que “tais situações são sempre socialmente determinadas, pelo que, além de ter de ser balizada por um conjunto integrado de proposições teórico-substantivas diretamente ajustado à construção do objeto central da pesquisa (teoria de referência ou teoria principal), qualquer estratégia de investigação empírica tem de incorporar hipóteses adicionais, de natureza teórico-substantiva ainda, acerca das relações sociais de observação por ela direta ou indiretamente implicadas (teoria auxiliar); e porque, por outro lado, os procedimentos de recolha de informação nas ciências sociais são quase sempre mediados pelo depoimento dos agentes sociais acerca das suas condições de existência, é claro que uma atenção particular deve ser concedida às dimensões simbólico-ideológicas daquele mesmo complexo de relações” (Almeida e Madureira Pinto, 1986, 75).

²⁸ De acordo com Kincheloe e McLaren “a Proposta da pesquisa crítica não é apenas a representação empírica do mundo mas também a tarefa transgressiva de afirmar-se como um conjunto de práticas ideológicas (...) os investigadores críticos sustentam a ideia que o significado de uma experiência ou de uma observação não é manifesto por si próprio. O significado de qualquer experiência irá depender do esforço sobre a interpretação e definição dessa experiência (...) a maneira como analisamos e interpretamos os dados empíricos é condicionada pela maneira como está teoricamente enquadrada. Também está dependente das próprias aceções ideológicas do investigador. A informação empírica que deriva de uma investigação ou estudo não pode ser tratada como simples factos irrefutáveis. Representam aceções escondidas – aceções que os investigadores críticos devem descobrir e expor” (Kincheloe e McLaren, 1994: 144).

reflexão acerca dos elementos sociais³⁰, ou seja, sobre a forma como a realidade é efetivamente influenciada e condicionada, embora não determinada, pelas especificidades da estrutura sócio-histórica em que se situa e, sobre a forma como a mesma realidade vai sendo, também, co-construída inter-subjetivamente pela agência humana, um aspeto que é sobretudo visível ao longo de uma pesquisa social crítica, empírica e qualitativamente orientada. A forma como procurámos estabelecer um critério para conduzir este exercício de autorreflexividade crítica, orientada para a esfera pessoal e a esfera social da nossa ação de investigar, passou pelo ensaio de por em prática, ao longo de todo o processo, aquilo que Judi Marshall denomina os dois arcos de atenção, “uma noção principal para mim é aquela de me juntar a arcos internos e externos de atenção e me mover entre estes” (Marshall, 2001: 432). Basicamente, tratou-se de convocar uma *praxis* que ao apoiar-se num arco interior de atenção³¹ e num arco exterior de atenção³², na essência se

²⁹ Robin Usher sublinha, neste particular, que “existe um elemento pessoal na pesquisa, no sentido em que a pesquisa é impulsionada por um desejo de explicar e compreender que aponta sempre para anteriores auto-perceções e auto-construções (...) [a reflexão pessoal] é vista como o instrumento que permite aos investigadores, serem mais ‘abertos’ em relação a elementos ‘subjetivos’ incluindo os seus valores, que não podem simplesmente ser ignorados ou banidos da pesquisa” (Usher, 1998: 36).

³⁰ Nos termos de Robin Usher, “a reflexividade não guia simplesmente a nossa atenção para as problemáticas da identidade do investigador mas também para a identidade da pesquisa. Aqui, a questão principal é: o que se está a passar nesta investigação? Que tipo de mundo ou de ‘realidade’ e que tipo de conhecimento está a ser construído através das questões que estão a ser colocadas e pelos métodos que estão a ser usados? O que está envolvido, portanto, é um exame contínuo e crítico dos processos/práticas da pesquisa para revelar as suas aceções, valores e tendências (...) a investigação é uma prática de conhecimento que constrói a realidade que vai estudar – ‘como investigadores construímos aquilo que afirmamos ter encontrado’ (Steiner, 1991: 1). A forma segundo a qual nós, enquanto investigadores, investigamos a realidade relaciona-se com a realidade que iremos conhecer” (Usher, 1998: 37-39).

desenvolveu num movimento investigacional que oscilava entre a ação e a reflexão, na medida em que “circular entre ação e reflexão pode significar planejar o nosso envolvimento numa dada ação de exploração, imergindo-se no território escolhido de uma maneira apropriada, anotando tudo o que ocorre, para depois voltar um passo atrás para refletir sobre o que foi feito e experienciado, voltando posteriormente a planejar-se outro ciclo de desenvolvimento” (Marshall, 2001: 434). Com este mecanismo oscilatório pretendeu-se também garantir um espaço suficientemente amplo de reflexão crítica para que a prática de investigar desenvolvida se tornasse, ela própria, um ato praxiológico³³ e, portanto, regido conscientemente por um conjunto de princípios éticos e político-filosóficos resultantes de escolhas pessoais justificadas. Neste sentido, a própria explicitação das escolhas se torna também, por seu turno, desde

³¹ De acordo com Judi Marshall, um arco interior de atenção (*inner arcs of attention*), “envolve procurar perceber-me a mim própria no ato de refletir, de fazer sentido, de enquadrar assuntos, de escolher como me expressar, e por aí fora. Presto atenção às acções que uso, repetições, padrões, temas, dilemas, frases principais que estão carregadas de energia ou que parecem ter vários sentidos para serem aferidos, e afins. Trabalho com um sistema multidimensional de conhecimento; admitindo e associando conhecimentos intelectuais, emocionais, práticos, intuitivos, sensoriais e outros” (Marshall, 2001: 433).

³² Segundo Judi Marshall, um arco exterior de atenção (*outer arcs of attention*), “envolve pesquisar fora de mim mesma, de algum modo (...) pode significar questionar ativamente, debater assuntos com outros ou procurar maneiras para testar as minhas ideias em desenvolvimento. Também pode significar procurar maneiras de tornar assuntos, dilemas ou potenciais preocupações em ciclos de (explícitos, para mim) inquirição em movimento, procurando talvez influenciar ou alterar algo e aprender sobre situações, sobre mim própria, e outros assuntos ao longo do processo” (Marshall, 2001: 434).

³³ O que aqui designamos por um ato de investigação praxiológico remete para a ideia que Smyth e Shacklock expõem deste modo: “ser reflexivo é admitir que não existem visões privilegiadas em alcançar a verdade na formulação de problemas, processos e considerações de pesquisa porque estas coisas estão, como o investigador, socialmente situadas” (Smyth e Shacklock, 1998: 7).

logo uma opção eticamente inscrita num repertório complexo em que “ser reflexivo ao pesquisar é parte de ser-se honesto e eticamente maduro na prática investigacional” (Smyth e Shacklock, 1998: 7). Ora, o nosso primeiro patamar de explicitação das escolhas efetuadas foi já abordado e refere-se à dupla opção político-filosófica, de resto por nós plenamente assumida ao longo de toda a análise, de adotar na pesquisa uma interpretação assente quer numa visão de totalidade³⁴ quer numa visão de não neutralidade³⁵. A partir daqui, tratar-se-ia, fundamentalmente, de ir ponderando elementos mais particulares acerca da dimensão ética inerente a cada etapa dos procedimentos acionados na própria investigação empírica, que se revela um contexto para o qual, embora existindo balizas, não há, porém, um mapa de limites predefinido e pronto a adotar pelo investigador, motivo pelo qual, como sublinha Maurice Punch, “cada indivíduo terá de traçar o seu próprio caminho” (Punch, 1994:

³⁴ A este respeito, entendemos com Lúcio Craveiro da Silva, que “uma doutrina social esclarecida deve ter o privilégio de ver longe e de discernir, através da evolução histórica da humanidade, os elementos permanentes do destino do Homem. Antes de mais, estabelece a verdadeira hierarquia dos valores a promover; e deduz, assim, que o desenvolvimento económico, por mais urgente e necessário que seja, não é nunca um fim em si, mas um meio de promoção humana. Não se trata propriamente de desenvolver economias, mas sim de promover os povos. O crescimento económico, objeto de tantas ambições e de tantos estudos, tem de ser ordenado sobre esta base” (Craveiro da Silva, 1979: 3). A clarificação metodológica que resulta deste posicionamento parece-nos um ponto de partida fundamental para explicitar a nossa agenda de investigação que decorre num momento em que o nosso objeto geral de investigação, o campo amplo da educação de adultos, aparece politicamente afunilado e relacionado com pressupostos vincadamente gerencialistas.

³⁵ Neste aspeto sustentamos, com Emilio Lúcio-Villegas Ramos, que ao subscrever os principais pressupostos do paradigma crítico “a posição que o intelectual adota – que não é neutral, mas que apoia uma das partes do conflito – é fundamental para a definição das diversas situações sociais e para efetuar a ocultação ou desvelamento dos diversos elementos que entram em conflito dentro de uma determinada formação social” (Lúcio-Villegas, 1999: 11).

94). Não obstante, neste caminho pessoal de ponderação ética acreditámos que há igualmente, em termos metodológicos, que observar tanto a questão do rigor como a questão da disciplina, sobretudo porque, como afirmam Erasmie e Lima, são estas que “caracterizam a investigação formal e que tornam o processo de investigação uma atividade altamente auto-consciente” (Erasmie e Lima, 1989: 23).

Sendo assim, consideramos neste momento que esgotámos, no essencial, a explicitação de tudo quanto nesta investigação educacional foi por nós ponderado e considerado elementar em termos do planeamento geral e da definição dos principais aspetos e pressupostos adotados a nível paradigmático. Foi, pois, com base numa postura auto-consciente³⁶, e assim caracterizada, que formulámos as questões a investigar traçando uma estratégia metodológica para o desenho a seguir no âmbito do nível técnico-processual desta investigação. Sustentamos, neste ponto, que omitir as opções de fundo de tipo paradigmático, que como vimos envolvem aspetos ontológicos, epistemológicos e metodológicos relacionados com o desenho qualitativo por que temos clara preferência, teria apenas tido como consequência, desde a perspetiva em que nos situámos, o obnubilar da razão de ser da abordagem pessoal com que efetuámos uma triangulação de métodos e de técnicas concretos que seriam por nós acionados com o máximo de rigor e disciplina³⁷ na recolha e tratamento da informação empiricamente obtida, e que esperamos que, a seu modo, possa também constituir-se, sobretudo pelas interpretações criticamente orientadas que propõe, como um contributo no domínio do conhecimento geral das ciências sociais e das

³⁶ Como explicam Erasmie e Lima “a autoconsciência só é possível nos seres humanos. Não haveria conhecimento, no sentido em que usamos o termo, sem autoconsciência. É ela que permite que nos afastemos da nossa atividade e tomemos consciência daquilo que fazemos e pensamos” (Erasmie e Lima, 1989: 23).

ciências da educação, assumindo a especificidade da sociologia da educação e da sociologia política como património científico e comunidade de práticas investigacionais de referência.

Ora, sendo esta uma investigação em boa parte sobre as medidas de política pública e social promovidas pelo Estado português no campo da educação de adultos, colocámos como epicentro do nosso questionamento o desafio de interpretar criticamente como são, afinal, modeladas hoje as políticas educativas nacionais para este sector, isto num contexto hodierno em que, inequivocamente, se intensificam quer os processos de globalização quer os processos de integração europeia. Nesta procura de inteligibilidade, criticamente orientada, tentamos identificar as novas instituições e processos educativos emergentes que remetendo para um conjunto de relações inovadoras contribuem atualmente para produzir e modelar as políticas educativas nacionais no sector

³⁷ A nossa inscrição numa prática investigacional que primou pela observância do rigor e da disciplina não pretende sobrepor-se a uma postura, supostamente alternativa, de assunção dos inúmeros dilemas e contradições com que o investigador social se depara no momento e lugar da própria pesquisa de terreno, ou trabalho de campo, pois também para nós se revelou, nesta dimensão do nosso trabalho, um enorme desafio gerir a tensão entre, por exemplo, o que normalmente se entende como intuição e o que normalmente se entende como conhecimento rigoroso. Neste aspeto estamos em pleno acordo com a opinião expressa por Carlos Alberto Torres, que em diálogo com Paulo Freire afirma: “penso ter uma indiscutível importância a referência que você fez em certo momento de sua fala à relação entre intuição e conhecimento rigoroso. É que, quanto mais você relaciona uma com o outro, tanto mais sua intuição se torna ‘educada’, se faz mais logicamente articulada em observando e procurando compreender a realidade e chegando a conclusões. Acrescentaria que, quanto mais você liga o processo de intuição à sua reflexão lógica, tanto mais a reflexão lógica se torna intuitiva. Lidando com esta espécie de oposição, de aparente oposição entre os dois termos, você se torna mais unificado na maneira de entender a realidade que inclui não somente o momento de reflexão, mas o momento empático de compreensão e de sentimento com o resto das pessoas que você está tentando compreender. E isso é muito importante em educação, naturalmente” (Freire, 1999b: 110-111).

da educação de adultos, cuja agenda e governação educacional se afiguram crescentemente marcadas pela complexificação de interdependências globais, nacionais, regionais e locais. Assim sendo, o *design* da investigação teórica e empírica por nós elaborado³⁸ se vocacionaria para investigar qualitativamente³⁹ todo um complexo de relações e processos sociais envolvidos com a produção das políticas educativas nacionais deste sector, desiderato para o qual foi necessário analisar aprofundadamente as diversas interações entre as inovações sociopolíticas para a educação de adultos hodierna, as lógicas de ação das entidades que atualmente e em rede a promovem, e as condições sociais e representações dos próprios técnicos e dos adultos-educandos que estas inovações procuram ativamente envolver.

Pareceu-nos, portanto, que o modo de investigação com maior potencial heurístico passaria por selecionar uma estratégia de aproximação ao real que se assumisse como um estudo de caso, que neste sentido aborda o processo de criação, desenvolvimento e implementação do subsistema de educação de adultos, orientado mais especificamente para explorar de forma intensiva e aprofundada este objeto de investigação numa das configurações concretas que a nova oferta de educação e formação de adultos, a designada

³⁸ Tratou-se de explorar reflexivamente a nossa própria margem de autonomia, como destaca Judith Bell referindo-se às abordagens da pesquisa educacional ao afirmar que “estilos, tradições ou abordagens diferentes recorrem a métodos de recolha de informação igualmente diferentes, mas não há abordagem que prescreva ou rejeite automaticamente qualquer método em particular” (Bell, 1997: 19-20).

³⁹ Glória Pérez Serrano destacando cinco “possibilidades que a metodologia qualitativa apresenta” sublinha a este respeito que “a investigação qualitativa é mais adequada para a análise dos fenómenos complexos, para o estudo de casos, para a análise das homologias estruturais, para clarificar a relação lógica entre fenómenos sociais, para a descrição e estudo de unidades naturais como organizações e comunidades concretas” (Pérez Serrano, 1998a: 70-71).

nova oferta EFA, assume hoje num país semiperiférico como Portugal. Ou seja, se atendermos ao racional paradigmático adotado nesta investigação, não surpreenderá que a escolha principal do plano orientador do trabalho tivesse recaído no uso do método do estudo de caso sobretudo porque, como defende Robert Yin, “em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘porquê’ (...) a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenómenos complexos” (Yin, 2002: 19), sublinhando ainda este autor que “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns sectores” (*id., ibid.*: 21). Dito de outra forma, esta estratégia pareceu-nos ser a ideal para possibilitar a emergência e a exploração de hipóteses, a elaboração de uma crítica empiricamente fundamentada e a sustentação de interpretações que desocultassem conexões parciais entre fenómenos, bem como a interrogação da natureza dos mecanismos sociopolíticos em ação na produção das dinâmicas que se pretenderam estudar, pois afinal, como sustenta Judith Bell, “a grande vantagem deste método consiste no facto de permitir ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação e de identificar, ou tentar identificar, os diversos processos interativos em curso” (Bell, 1997: 23). Duas outras vantagens, largamente reconhecidas na literatura, apontam, igualmente, quer para o facto de que o pesquisador ao escolher um estudo de caso qualitativo⁴⁰ pode recorrer, com este enquadramento, “a uma grande diversidade de técnicas, facto que tanto pode ser determinado pelo quadro teórico de que se possa ter socorrido e das hipóteses que tenha elaborado, como da especificidade da si-

tuação, ou de ambas as condições” (Pardal e Correia, 1995: 23), quer ainda para o facto corelacionado com o anterior de que através deste modo de investigação se “reúne informações tão numerosas e tão pormenorizadas quanto possível com vista a abranger a totalidade da situação (...) uma atitude própria das abordagens qualitativas situadas no âmbito do paradigma interpretativo” (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994: 170).

Esta investigação educacional que, assim, se constitui, na essência, como um estudo de caso que se debruça sobre o *processo de construção e implementação do subsistema de educação de adultos nacional*, centrando-se sobretudo na emergência hodierna das novas orientações, instituições e processos para o sector, tomaria como analisador privilegiado, capaz de circunscrever de forma satisfatória e viável o vasto campo de observação, a *criação e operacionalização do sistema nacional de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC)*. Deste modo, na investigação que foi por nós desenvolvida focalizam-se dimensões e escalas de análise diversificadas,

⁴⁰ Relativamente ao estudo de caso qualitativo Hermano Carmo e Manuela Malheiro Ferreira destacam cinco características principais que apresentam nestes moldes: primeira, ser particular “porque se focaliza numa determinada situação, acontecimento, programa ou fenómeno”; segunda, ser descritivo, “porque o produto final é uma descrição ‘rica’ do fenómeno que está a ser estudado”; terceira, ser heurístico, “porque conduz à compreensão do fenómeno que está a ser estudado”; quarta, ser indutivo, “porque a maioria destes estudos tem como base o raciocínio indutivo”; e quinto, ser holístico, “porque tem em conta a realidade na sua globalidade, é dada uma maior importância aos processos do que aos produtos, à compreensão e à interpretação” (cf. Carmo e Ferreira, 1998: 217). Por seu turno, Robert Stake enfatiza ainda, como aspeto característico fundamental do estudo de caso qualitativo, o facto de que “os estudos de caso são valiosos no aprimorar da teoria e na sugestão de complexidades para posteriores investigações, e ajudam a estabelecer os limites da generalização (...) um simples caso que atue como um exemplo negativo pode estabelecer limites para a lógica de generalização” (Stake, 1994: 245).

tendo-se optando por convocar para o *design* desta pesquisa qualitativa particular, o que Fátima Antunes (2004) designou como uma arquitetura variável do estudo de caso que, na essência, possibilita ao investigador obter um efeito de *zoom* na sua observação e análise, permitindo-lhe “percorrer os diversos níveis de produção das políticas educativas sem perder a análise dos processos específicos que definem cada um deles” (Antunes, 2004: 29). Interessa, assim, sublinhar que esta opção, aqui plenamente assumida, de estudar o caso numa trajetória analítica complexa, porque traçada para atender ao processo de formulação das políticas educacionais destinadas ao sector até às práticas desenvolvidas nos contextos educacionais implicados numa das suas ofertas concretas, foi amplamente ancorada numa meta-reflexão de nível paradigmático, que se explicitou já nos seus aspetos principais, e que suportaria as escolhas concretas de métodos e técnicas, fundamentais para a obtenção de dados empíricos, que foram realizadas ao nível técnico-processual da investigação empírica efetuada, e cuja explicitação nos ocupará agora na restante parte deste ponto específico do livro.

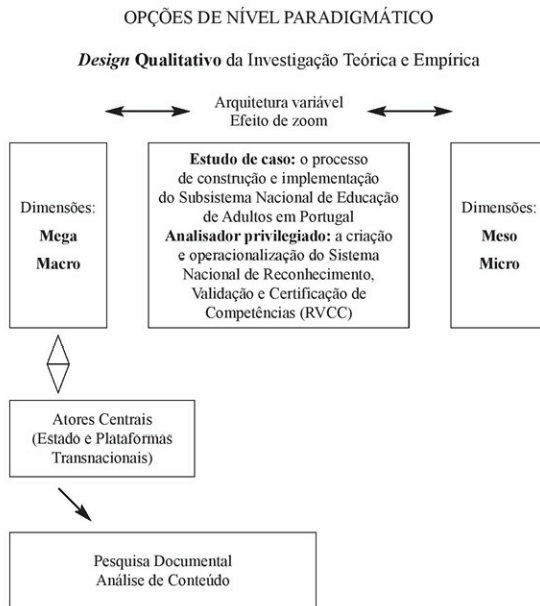
Assim, na arquitetura variável que o estudo de caso foi assumindo no âmbito desta investigação educacional, para o efeito centrada na oferta nacional dirigida aos adultos, há a esclarecer que foram acionadas, de modo permanente ao longo do tempo, quatro escalas de observação que, não obstante estarem inter-relacionadas, deram lugar, por um lado, a um primeiro efeito de *zoom* que no seu alcance máximo nos possibilitou obter dados para uma dimensão mega e macro-sociológica da realidade considerada e, por outro lado, a um segundo efeito de *zoom* que no seu alcance mínimo nos possibilitou obter dados complementares, mas agora para uma dimensão meso e micro-sociológica da análise empreendida.

Ao explicitar agora as escolhas concretas inerentes ao nível técnico-processual da investigação desenvolvida

haverá que distinguir entre os procedimentos que foram adotados para obter os dados empíricos que se discutem neste livro, que agora se apresenta ao(a) leitor(a), que se encarrega maioritariamente da dimensão mega e macro-sociológica da pesquisa e tomou como unidade de observação privilegiada o conjunto do subsistema nacional de educação de adultos enquanto matéria de uma agenda política contemporânea, e aqueles outros procedimentos que foram adotados, desta feita, para obter os dados empíricos afectos à dimensão meso e micro-sociológica da pesquisa, que se discutiram e apresentaram já publicamente noutro lugar (Barros, 2011c), e que, por sua vez, tomou como unidade de observação privilegiada um Centro de RVCC, cuja Entidade Promotora, uma Associação de Desenvolvimento Local (ADL), foi escolhida com base em critérios teórico-conceptuais relacionados com o essencial da problemática inerente à relação entre Estado, sociedade e educação.

Concisamente, poderíamos então dizer que no âmbito deste livro se discutirá o essencial dos mandatos atribuídos ao subsistema nacional de educação de adultos, analisados numa lógica diacrónica, mas sendo alvo particular da atenção analítica o novo fenómeno daquilo que aqui designamos como a *governança a várias escalas (pluriescalar) da educação de adultos* que, sustentamos, emerge no contexto nacional a partir de meados dos anos noventa, permitindo-nos centrar o substrato da nossa reflexão na década compreendida entre 1996 e 2006, de resto uma coordenada temporal que é devidamente justificada na terceira parte deste livro. Como *design* da investigação empírica nesta escala mega e macroscópica de observação optámos por efetuar uma pesquisa documental extensiva e exaustiva, associada a uma análise de conteúdo, para recolher e analisar o vasto leque de informação que assim se obteve.

Figura 3 – A Estratégia de Condução da Investigação Educacional



OPÇÕES DE NÍVEL TÉCNICO-PROCESSUAL

(que alicerçam a recolha de dados que este livro agora traduz)

Posto isto, que a figura 3 sintetiza esquematicamente, procuraremos em seguida esclarecer os principais aspetos relacionados com a justificativa das escolhas pessoais efetuadas na operacionalização técnico-processual da pesquisa documental por nós realizada. Antes, porém, de passarmos a expor

as especificidades próprias desta dimensão constitutiva do trabalho produzido, reportar-nos-emos, ainda que brevemente, a um procedimento que é, por si próprio, absolutamente fundamental para alicerçar a produção de qualquer conhecimento que se pretenda científico. Trata-se da pesquisa bibliográfica e da revisão de literatura, que entendemos com Pierre de Saint-Georges, ser a coluna vertebral de qualquer tipo de investigação, tanto no sentido em que “podemos pensar primeiro na importância decisiva da cultura científica do investigador e na importância não menos considerável do quadro teórico de qualquer investigador” (Saint-Georges, 1997: 15), como no sentido em que “estabelecer com precisão o estado da questão que se estuda também é, geralmente, um procedimento central de investigação” (*id., ibid.*). Ou seja, como ponto de partida de qualquer investigação parece-nos essencial que o próprio investigador realize, em primeiro lugar, uma autorreflexão acerca da “cultura científica” que possui sobre a temática e, em segundo lugar, um balanço pormenorizado acerca do “estado da arte” do respetivo domínio de saber que se propôs estudar, para assim traçar desde logo a sua meta pessoal⁴¹ de aprofundamento da pesquisa bibliográfica⁴² e da re-

⁴¹ Interessa neste aspeto clarificar que a investigadora não possuía uma ligação muito antiga ao campo da educação de adultos. Com efeito, a sua primeira incursão neste domínio ocorreria por razões cívicas e pela via da animação socioeducativa realizada com a população do Bairro da Sé do Porto, através de um Projeto de intervenção sociocultural realizado no âmbito do evento ‘Porto Capital Europeia da Cultura 2001’. Desde essa data, e agora também por razões profissionais e académicas, viria então a consolidar-se o interesse e a efetiva e permanente ligação ao sector. Ao iniciar o programa de Doutoramento nesta área em finais de 2003, estabeleceu-se assim, desde logo, como meta pessoal, proceder a um levantamento exaustivo em termos bibliográficos e de revisão de literatura com o objetivo de compreender e interrogar sobre o “estado da arte” neste campo. Ora, a busca sistemática realizada nesta matéria implicou-nos diretamente, embora de modo intercalado, na realização dos quatro tipos de leitura do material especializado que foi por nós reunido a que se refere António Carlos Gil, nomeadamente: as leituras exploratórias, seletivas, analíticas e interpretativas (cf. Gil, 1999: 85-86).

visão de literatura⁴³ procurando, neste particular, cumprir dois critérios basilares, que sendo incontornáveis são também relativos: o critério de exaustividade, que envolve a amplitude e extensão do conjunto final das publicações e fontes escritas especializadas reunidas e estudadas⁴⁴; e o critério de pertinência, que envolve a profundidade e a qualidade da informação e relevância do conhecimento assim obtidos⁴⁵. No caso da

⁴² Nos termos de Pierre de Saint-Georges “fala-se de pesquisa bibliográfica quando se trata de descobrir textos (livros, artigos, documentos) sem omitir uma referência essencial, mas sem se deixar submergir pelo que não tem interesse” (Saint-Georges, 1997: 32). Atendendo a que “as fontes bibliográficas podem ser classificadas segundo três ordens: primária, secundária e terciária” (cf. Fortin e Vissandjée, 2000: 75), optou-se, no nosso processo de pesquisa bibliográfica, por privilegiar sobretudo as fontes primárias, conseguindo-se nalguns casos excepcionais, inclusivamente, ter acesso a primeiras edições de obras consideradas já clássicas, por exemplo: J. Dewey (1916), ou B. A. Yeaxlee (1929).

⁴³ De acordo com Marie-Fabienne Fortin e Bilkis Vissandjée a revisão de literatura é “um processo que consiste em fazer o inventário e o exame crítico do conjunto de publicações pertinentes sobre um domínio de investigação. No decurso desta revisão, o investigador aprecia, em cada um dos documentos examinados, os conceitos em estudo, as relações teóricas estabelecidas, os métodos utilizados e os resultados obtidos. A síntese e o resumo destes documentos fornecem ao investigador a matéria essencial à conceptualização da investigação” (Fortin e Vissandjée, 2000: 74). As autoras embora reconhecendo que existem “várias razões para efetuar uma revisão da literatura” (*id.*, *ibid.*) destacam três motivos fundamentais: para delimitar um domínio de investigação; para distinguir o que é conhecido do que falta conhecer num determinado domínio de investigação; e para explorar os métodos e os desenhos utilizados por outros investigadores para estudar um fenómeno similar. Assim, sublinham “pode dizer-se que a revisão da literatura se impõe em todo o processo de investigação, pois que um investigador deve também recorrer a ela aquando da interpretação dos resultados” (*idem.*).

⁴⁴ Problematizando esta questão Fortin e Vissandjée afirmam: “até onde é preciso ir na revisão da literatura no que diz respeito a um domínio de investigação? Quantos autores é preciso consultar? Que tipo de documentos? A quantos anos é preciso recuar? Não existe fórmula mágica para determinar a amplitude que deve ter uma revisão da literatura” (Fortin e Vissandjée, 2000: 74-75).

⁴⁵ Nos termos de Fortin e Vissandjée a profundidade da revisão “diz respeito à qualidade das fontes bibliográficas que servem para estudar um tema de investigação. Avalia-se a qualidade de uma fonte pela sua pertinência em relação ao problema estudado e pelo rigor com que os trabalhos nela são apresentados” (Fortin e Vissandjée, 2000: 76).

nossa investigação educacional o resultado material desta aplicação de critérios traduz-se na listagem de referências bibliográficas apresentada.

Ora, debruçando-nos então, após estes esclarecimentos prévios, sobre a dimensão mega e macro-sociológica da investigação educacional realizada passaremos a esclarecer os principais aspetos relacionados com a justificativa das escolhas pessoais efetuadas na operacionalização técnico-processual da pesquisa documental que sustentou a recolha dos dados empíricos discutidos e interpretados ao longo deste livro. Deste modo, e não obstante a existência de afinidades entre a lógica da pesquisa documental e a lógica da pesquisa bibliográfica⁴⁶, foi a recolha e verificação de um amplo conjunto de fontes documentais, tanto de primeira mão como de segunda mão⁴⁷, que norteou as nossas interpretações críticas e permitiu-nos identificar e ir ao encontro das alomorfias presentes na construção e implementação do subsistema de educação de adultos nacional. Fazendo parte da heurística da investigação a análise documental encetada percorreu um vasto leque de fontes docu-

⁴⁶ De acordo com António Carlos Gil “a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto na pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. O desenvolvimento da pesquisa documental segue assim os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número” (Gil, 1999: 66).

⁴⁷ Segundo António Carlos Gil “existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc. De outro lado, existem os documentos de segunda-mão, que de alguma forma foram já analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc.” (Gil, 1999: 66).

mentais, porém, todas fundamentalmente circunscritas a duas categorias base de documentos: as fontes escritas oficiais e as fontes estatísticas.

No que concerne às fontes escritas oficiais, que nos termos de Saint-Georges, são aquelas que “dependem exclusivamente de agentes do Estado ou de pessoas mandatadas pela autoridade do Estado e que agem no quadro das suas funções” (Saint-Georges, 1997: 22), recorremos a todos os documentos relativos à política de educação em geral, e sobretudo aos que incidiam na educação de adultos em particular, produzidos a nível nacional e supranacional para o sector, numa busca diacrónica que se deteve com especial minúcia na década compreendida entre 1996 e 2006. Foram, assim, recolhidos e analisados: vários Programas Nacionais de Governo⁴⁸; todos os articulados normativos da legislação, publicados no Diário da República Portuguesa⁴⁹, diretamente envolvidos na governação da oferta pública deste sector; e diversos tipos de documentos constituídos por publicações oficiais, oriundas do Governo e da Administração Central sobretudo dos Ministérios e Secretarias de Estado, a funcionarem como instrumentos de governação educacional portadores de mandatos, explícitos ou implíci-

⁴⁸ Aqui procurou-se também compreender a posição dos diversos partidos com acesso ao poder político, em matéria de educação e políticas sociais, para o que visitamos os seus sítios eletrónicos e efetuamos uma recolha, embora neste ponto muito longe de ser exaustiva, de alguns Diários das Sessões da Assembleia da República, onde tentamos perscrutar o essencial da dinâmica contemporânea da construção de deliberações em sede de Parlamento.

⁴⁹ Apesar de se ter inclusive contactado, logo numa fase inicial e por via postal, os diversos partidos com assento na Assembleia da República portuguesa solicitando todos os Projetos de lei por si elaborados entre 1996 e 2006 em matéria de educação, e de educação de adultos, não esgotamos a recolha deste tipo de fonte documental, que decidimos retirar do *corpus* considerado na análise posterior efetivamente desenvolvida, por se entender que esses Projetos de lei sendo complementares não eram, no entanto, matéria nuclear do *focus* de interesse da nossa investigação.

tos, para este subsistema específico de educação em Portugal. Foram, igualmente, recolhidos e analisados documentos produzidos no âmbito dos organismos internacionais, considerados mais relevantes na história internacional do movimento da educação de adultos, bem como para aquilo que percecionámos ser a governação a várias escalas (pluriescalar) do sector, e que implicaria o estudo de publicações e fontes escritas oficiais diversas, tanto da União Europeia (UE), especialmente do Conselho das Comunidades Europeias, como da UNESCO, que são os dois atores supranacionais incontornáveis para o sector, mas passando, embora sem critérios de exaustividade, por algumas fontes documentais de outros organismos de influência política transnacional, como são, por exemplo, o Banco Mundial (BM) ou o FMI (Fundo Monetário Internacional). Decidimos não apresentar aqui, de modo isolado, uma listagem destas numerosas fontes documentais por nós reunidas e estudadas, tanto nacionais como internacionais, na medida em que todas as fontes que são pertinentes estão devidamente assinaladas na altura da reflexão em que são referidas, e em que são convocadas nas interpretações críticas desenvolvidas ao longo da nossa argumentação. Quanto às fontes estatísticas a que recorreremos, optámos por seguir a distinção proposta por Saint-Georges (1997) nesta matéria, considerando três núcleos fundamentais de informação estatística: as estatísticas correntes; as análises estatísticas; e os dados provenientes de investigações anteriores de que tivemos conhecimento. Assim, servimo-nos dos dados de base oriundos, principalmente, do Instituto Nacional de Estatística (INE), mas também da Administração Central, Regional e Local, isto no que concerne à descrição dos panoramas nacionais. No respeitante ao delineamento dos panoramas internacionais, usamos sobretudo os dados de base fornecidos pela Comunidade Europeia, especialmente a série esta-

tística dedicada às estatísticas gerais e a série estatística dedicada às estatísticas da população e condições sociais, ambas difundidas regularmente pelo Eurostats. Usamos ainda, dados de base provenientes da UNESCO, mas especialmente os dados de base da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), cujos indicadores quantitativos, se constituem enquanto instrumentos frequentes de referenciação no discurso político nacional e europeu sobre educação e formação em geral, e sobre a nova educação e formação de adultos em particular. Do essencial há a sublinhar ainda que, nas consultas que efetuámos destas estatísticas correntes e análises estatísticas disponibilizadas pelos organismos referidos, procurámos efetuar, sempre que possível, uma leitura cruzada com informações oriundas de investigações anteriores centradas extensivamente no sector⁵⁰, isto com o intuito principal de contornar, por um lado, as dificuldades próprias da análise da informação estatística no geral⁵¹ e, por outro lado, a in-

⁵⁰ Entre outros, o estudo sobre literacia conduzido por Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila, revelou-se de uma importância central nesta matéria.

⁵¹ A este respeito Saint-Georges afirma “os algarismos dão a impressão, por vezes enganosa, de objetividade e de rigor. Para dominarmos a crítica dos dados numéricos deveremos geralmente recorrer à estatística enquanto disciplina científica. Porém, isso não deve fazer-nos esquecer certos reflexos mais característicos da crítica histórica e, de certa forma, mais epistemológicos, porquanto se trata sempre, em definitivo, de avaliações efetuadas por pessoas e divulgadas em categorias cujo interesse é determinado por essas pessoas ou por outras” (Saint-Georges, 1997: 46). Também Carmo e Ferreira, enfatizam que “há que não esquecer que, por vezes, as estatísticas são concebidas não para clarificarem a realidade mas para justificarem prévias interpretações sobre essa mesma realidade. A posição do investigador perante os dados estatísticos deve ser, por isso, acompanhada de uma atenção crítica constante, sobretudo no que respeita aos critérios de categorização e de cálculo (...) utilizando a imaginação sociológica para tirar partido das estatísticas, cruzando a matéria informativa desta proveniência com informações obtidas com base noutras técnicas de recolha de dados” (Carmo e Ferreira, 1998: 74-75).

suficiência de bases de dados especialmente construídas para a descrição e compreensão coerentes, ao longo de vários períodos temporais, do sector específico da educação de adultos em Portugal.

Posto isto, e atendendo ao facto, vincadamente sublinhado por Pardal e Correia, que “o recurso a documentos é uma tarefa difícil e complexa que exige do investigador paciência e disciplina” (Pardal e Correia, 1995: 74), haverá, então, que tecer mais alguns esclarecimentos, agora, no respeitante às escolhas pessoais efetuadas para realizar a análise e tratamento dos dados oriundos das fontes documentais supramencionadas. Assim, como técnica de observação destes documentos foi utilizada a análise de conteúdo que, como sustentam Almeida e Madureira Pinto, é “suscetível de ser acionada por forma a restituir o sentido dos textos, das mensagens, das comunicações. Ela pode, eventualmente, permitir captar, não apenas a informação explícita das mensagens, mas ainda as condições teórico-ideológicas de produção dessas mensagens” (Almeida e Madureira Pinto, 1995: 105). Ou seja, no essencial, entendeu-se também aqui que a análise de conteúdo, tal como sublinham Carmo e Ferreira, “é uma técnica de investigação que permite fazer uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por objetivo a sua interpretação” (Carmo e Ferreira, 1998: 251), sendo objetiva⁵², sistemática⁵³ e amiudadamente quantita-

⁵² Considera-se ser objetiva “porque a análise deve ser efetuada de acordo com determinadas regras, obedecer a instruções suficientemente claras e precisas para que investigadores diferentes, trabalhando sobre o mesmo conteúdo, possam obter os mesmos resultados. Isto pressupõe que eles cheguem a acordo sobre os aspetos a analisar, as categorias a estabelecer e a utilizar e a definição operacional de cada uma dessas categorias” (Carmo e Ferreira, 1998: 251).

⁵³ Entende-se ser sistemática “porque a totalidade do conteúdo deve ser ordenado e integrado em categorias previamente escolhidas em função dos objetivos que o investigador quer atingir” (Carmo e Ferreira, 1998: 251).

tiva⁵⁴, a análise de conteúdo segue, necessariamente, um procedimento sequencial e lógico para a sua operacionalização, como destacam ainda estes autores afirmando que “se a descrição (a enumeração resumida após tratamento das características do texto) constitui a primeira etapa de realização numa análise de conteúdo e se a interpretação (o significado atribuído a essas mesmas características) é a última etapa, a inferência é o procedimento intermédio que permite a passagem, explícita e controlada, de uma à outra” (*id., ibid.*). Neste sentido, e tendo em conta, de igual modo que, de acordo com Quivy e Campenhoudt, a análise de conteúdo “incide sobre mensagens tão variadas como obras literárias, artigos de jornais, documentos oficiais, programas audiovisuais, declarações políticas, atas de reuniões ou relatórios de entrevistas pouco diretivas” (Quivy e Campenhoudt, 1998: 226), e se nesta investigação educacional se optou por privilegiar, para a dimensão mega e macro-analítica, sobretudo o estudo das fontes escritas oficiais, então esta seria a técnica de análise de dados empíricos a convocar, pois, reconhecidamente, ela “oferece a possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade” (*id., ibid.*: 227), considerou-se, portanto, que a análise de conteúdo, usada em ciências sociais, ao ser fundamental para ajudar a discernir e desocultar o “sentido dos textos” daria, também aqui, um precioso contributo para desconstruir quer a parte retórica dos discursos oficiais sobre educação, quer a sua parte programática, porque afinal esta técnica permite ter em conta os mais diversos aspetos formais do discurso “considerados indicadores da

⁵⁴ Não sendo obrigatório, a análise de conteúdo, mesmo se de perfil qualitativo, pode assumir alguns aspetos quantitativos, isto na medida em que: “na maior parte das vezes é calculada a frequência dos elementos considerados significativos” (Carmo e Ferreira, 1998: 251).

atividade cognitiva do locutor, dos significados sociais ou políticos do seu discurso ou do uso social que faz da comunicação” (*idem*). Foi nesta medida que se optaria por fazer assentar, prevalecentemente, neste tipo de tratamento metódico da numerosa informação documental recolhida, grande parte das interpretações críticas avançadas neste livro, procurando, assim, compreender “quem diz, o quê, a quem, como e porquê?” (Ghiglione e Matalon, 1997: 183), isto especialmente no que concerne às políticas educacionais hodiernas dirigidas ao sector da nova educação e formação de adultos, pois, nesta matéria recente do nosso campo de investigação, o investigador “aceita os documentos tal como lhe chegam às mãos, contudo, dado que estes não vêm preparados para o estudo científico, o analista vê-se obrigado, se os quiser compreender, sobretudo ao nível do seu significado subjetivo, a processá-los, ou seja, a transformá-los mediante um processo de manipulação que, no caso da análise quantitativa, equivale à sua codificação sistemática e no caso qualitativo, exige práticas mais complexas” (Olabuénaga, 1999: 197). Foi, no essencial, a partir dos nossos pressupostos de nível paradigmático e com esta justificativa que considerámos dispor, no nosso caso concreto e nesta dimensão da nossa investigação educacional, das condições necessárias a que se refere Jorge Vala⁵⁵ para a produção de uma análise de conteúdo, autor que, significativamente para o efeito, sublinha o facto da análise de conteúdo ter sido “durante bastante tempo apresentada como uma técnica predominantemente útil no estudo da comunicação social e da propaganda política” (Vala, 1986: 101). Assim, ao operacionalizarmos a técnica da análise de conteúdo neste âmbito da nossa investigação, subtraímos algumas das suas variantes para nos centrarmos num procedimento que cruzou a variante da análise temática categorial⁵⁶, que nos permitiu a determinação da frequência de

ocorrências no conteúdo transversal dos discursos, e a variante da análise estrutural de coocorrência⁵⁷, que nos possibilitou examinar a associação de temas nas sequências da comunicação expressa pelas fontes escritas oficiais. Ou seja, na essência, no procedimento adotado, na análise das políticas educacionais hodiernas para o sector da educação de adultos, aplicámos, em primeiro lugar, no estudo das fontes documentais aqui envolvidas, uma análise de conteúdo por medida direta, onde incluímos unicamente a comparação entre o número de vezes que determinados temas e pala-

⁵⁵ Neste particular Jorge Vála afirma “podemos sumariar as seguintes condições de produção de uma análise de conteúdo: os dados de que dispõe o analista encontram-se já dissociados da fonte e das condições gerais em que foram produzidos; o analista coloca os dados num novo contexto que constrói com base nos objetivos e no objeto da pesquisa; para proceder a inferências a partir dos dados, o analista recorre a um sistema de conceitos analíticos cuja articulação permite formular as regras da inferência. Ou seja, o material sujeito à análise de conteúdo é concebido como o resultado de uma rede complexa de condições de produção. Cabendo ao analista construir um modelo capaz de permitir inferências sobre uma ou várias dessas condições de produção. Trata-se da desmontagem de um discurso e da produção de um novo discurso através de um processo de localização-atribuição de traços de significação, resultado de uma relação dinâmica entre as condições de produção do discurso a analisar e as condições de produção da análise” (Vála, 1986: 104). Foram também levados em consideração os diversos pressupostos críticos e analíticos de Bachi (2000) relativamente ao ato de encarar a política enquanto discurso.

⁵⁶ Sobre esta matéria Quivy e Campenhoudt esclarecem que a análise temática categorial “é a mais antiga e a mais corrente. Consiste em calcular e comparar as frequências de certas características (na maior parte das vezes, os temas evocados) previamente agrupadas em categorias significativas. Baseia-se na hipótese segundo a qual uma característica é tanto mais frequentemente citada quanto mais importante é para o locutor” (Quivy e Campenhoudt, 1998: 228-229).

⁵⁷ Quivy e Campenhoudt afirmam para o caso das análises estruturais de coocorrências, que estas “são as que põem a tónica sobre a maneira como os elementos da mensagem estão dispostos. Tentam revelar aspetos subjacentes e implícitos da mensagem (...) parte-se do princípio de que as coocorrências entre temas informam o investigador acerca de estruturas mentais e ideológicas ou acerca de preocupações latentes” (Quivy e Campenhoudt, 1998: 229).

bras-chave aparecem nos textos por nós reunidos, referentes à governação do sector e ao longo de um período a que nos referiremos, amiudadamente, para o contexto nacional, como a segunda década de integração europeia. Em segundo lugar, aplicámos uma análise de conteúdo indireta, procurando agora uma interpretação daquilo que percecionámos encontrar-se latente sob a linguagem expressa, ou seja, acionámos uma interpretação que indo além, por inferência, do que num discurso é manifesto, nos permite chegar a conclusões plausíveis para o caso referenciadas teoricamente ao que Colin Griffin (1999a; 1999b) designou, para o estudo das políticas sociais, como o modelo reformista neoliberal e como o modelo reformista social-democrata. Trata-se de produzir interpretações sobre o que propositadamente não foi escrito nas fontes documentais que, contemporaneamente, disseminam aquilo que, com base na totalidade dos dados empíricos por nós recolhidos (Barros, 2009), temos vindo a chamar de senso comum educacional afecto ao paradigma da aprendizagem ao longo da vida, e que constatamos estar presente nos discursos oficiais que preenchem a esfera pública hegemónica do sector onde, sustentámos, se constrói, hoje, uma boa parte das características principais do objeto que se constitui como temática central desta investigação educacional⁵⁸, e que no limite es-

⁵⁸ Ora, na medida em que o volume do *corpus* constituído com preocupações de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, se tornou consideravelmente pesado na sua envergadura, decidimos não anexar as numerosas tabelas e quadros de classificação que daqui resultaram, preferindo explicitar as justificativas das nossas principais escolhas afetas a um procedimento com etapas rigorosas e sequencialmente estipuladas, e que de resto a comunidade científica de referência nesta matéria conhece bem. Acrescentaremos, apenas, procurando fazer um uso deontológico da nossa própria margem de autonomia relativa como investigadora (mas sem prejuízo da transparência) que nos autoriza a decidir o que manter na esfera privada da investigação e o que trazer para a esfera pública da discussão especializada, que na prática da análise de conteúdo por nós desenvolvida, realizámos, ainda na fase de

tará já a operar um mutação do *ethos* nuclearmente crítico e emancipador do campo da educação de adultos. Neste sentido, por fim, torna-se também claro que nesta investigação as políticas de educação em geral, e as políticas de educação

pré-análise, uma seleção minuciosa dos documentos reunidos, em que primamos por efetuar uma crítica interna de cada documento, basicamente fazendo uma leitura atenta do texto para procurar compreendê-lo em profundidade, apreendendo o seu sentido preciso. Para o efeito, tratou-se de, por um lado, simpatizar com o texto, mas, por outro lado, duvidar sistematicamente do que nele estava sendo afirmado (cf. Pierre de Saint-Georges, 1997: 41-47). Como resultado desta fase chegámos a um inventário volumoso de declarações, temas e palavras-chave, que foram sistematizadas em vários quadros preliminares de análise, cuja estrutura-base abarcou seis tipos específicos de informações, nomeadamente: acerca da designação oficial do documento; acerca da sua data e mês de oficialização; acerca da entidade autora; acerca do tipo de documento em causa (Comunicação; Ato; Resolução; Relatório, etc.); e acerca do fundamental do seu conteúdo. Neste último aspeto entendeu-se com Jean-Pierre Hiernaux que “o conteúdo é o ‘sentido’, uma maneira de ver as coisas, um sistema de perceção” (Hiernaux, 1997: 157), e que para o discernir no âmbito de materiais volumosos seria útil conduzir a análise estrutural de conteúdos procurando destacar o que o autor designa de isotopias (cf. Hiernaux, 1997: 180-190). Esta operação inicial estruturante do procedimento faseado da análise de conteúdo dos dados permitiu-nos estabelecer, face ao *corpus* constituído, uma ordem de certeza acerca do essencial e acerca dos pormenores, facilitando igualmente a identificação de lacunas. Já no referente à operacionalização, subsequente a toda esta pré-análise, da prática da análise de conteúdo, acrescentamos apenas que as unidades de registo, de contexto e de enumeração criadas nos permitiram, por sua vez, ensaiar uma aproximação à lógica da semântica diferencial (cf. Pardal e Correia, 1995: 72-76) que, neste caso, explicitou o significado atribuído pelos atores envolvidos aos conceitos usados, mediante a análise do seu campo semântico e da coocorrência de temas. Este procedimento permitiu-nos construir uma série inter-relacionada de tabelas em que identificámos as linhas de orientação, ou isotopias, de discursos e práticas das políticas educacionais de toda uma década. Daqui resultou, por exemplo, a identificação estrutural de vários conjuntos de terminologias-conceptuais associadas entre si, como ilustra este conjunto: eficiência, eficácia, competências, produtividade, empregabilidade, sociedade da informação, sociedade do conhecimento, escola pública, qualidade, performance, competitividade, gestão, resultados (outputs) autonomia, otimização, e empregabilidade. Trata-se de conjuntos de terminologias-conceptuais que foram, desta maneira, visibilizados na sua interdependência mútua ao nível ideológico, e que são, por isso, convocados em determinados momentos do nosso argumento.

de adultos em particular, são incontornavelmente vistas como uma construção. Isto na mesma linha de entendimento asseverada por António Teodoro (2003a), que servindo-se das palavras de Charlot e Beillerot quando afirmam que: “as políticas de educação e formação dizem (ou mais exatamente exprimem, porque assentam sobre muito do não dito) o modo como uma sociedade se pensa a ela própria, se afirma, se projeta no futuro. Exprimem também as relações de força numa sociedade – a dominação socioeconómica mas igualmente a dominação simbólica e cultural” (Charlot e Beillerot, 1995: 13 cit. in Teodoro, 2003a: 17), enfatiza, a partir daqui, para o caso do estudo das políticas educacionais, o facto, para nós relevante na conclusão deste segundo ponto que encerra ele próprio a primeira parte do livro, que “conhecer os contextos das decisões, analisar as decisões (e não decisões) políticas e as suas implicações e consequências constituem instrumentos imprescindíveis do procedimento próprio do saber” (Teodoro, 2003a: 25).

Considerámos, portanto, que, neste momento, estão já esclarecidas as principais questões relacionadas com a justificativa das escolhas pessoais efetuadas na operacionalização técnico-processual da pesquisa documental que nos serviu para perscrutar aprofundadamente, na arquitetura variável que o estudo de caso foi assumindo no âmbito desta investigação educacional, a dimensão mega e macro-sociológica da realidade selecionada. No essencial, a focalização numa perspectiva crítica e humanista que, como argumenta Licínio Lima (1995b), em educação de adultos se rege pela ideia de desarticular a investigação e a ação para a re-articular, só se tornou possível porque assumimos como ponto de partida a existência de uma estreita ligação entre os conceitos de política e de poder. Desde aqui, como afirma António Teodoro, “o que se tem sempre

presente é um complexo e heterogêneo conjunto de elementos, pelo que importa tanto conhecer as prescrições e orientações como os compromissos, as discontinuidades ou as omissões” (Teodoro, 2003a: 15), o que, quanto a nós, justifica as opções realizadas na nossa análise das políticas públicas de educação de adultos que este livro traduz.

II PARTE

A ESPECIFICIDADE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

1. A SINGULARIDADE DA REALIDADE SOCIAL E EDUCATIVA PORTUGUESA E O SEU LUGAR NO SISTEMA MUNDIAL

Aqui percecionamos as políticas educativas enquanto políticas sociais pelo que estamos a enquadrar a abordagem geral das políticas públicas, neste caso implicadas na governação do campo da educação de adultos em Portugal, num patamar analítico que pressupõe o entendimento sociológico prévio das características principais que as relações entre Estado e sociedade e entre Estado e educação adquirem. Parte-se do pressuposto que nos contextos nacionais há, sempre, singularidades que se inscrevem numa materialidade social específica, a que é necessário atender na análise das políticas educacionais, de modo a identificar as marcas especiais com que os processos históricos mais circunscritos vão condicionando e matizando o próprio panorama geral das realidades educacionais emergentes.

Evidentemente que a regularidade social da sociedade portuguesa é feita, tal como a de qualquer formação social, de equilíbrios instáveis e de tensões dinâmicas que traduzem o saldo das relações de força entre consenso e conflito. Não obstante este facto sociológico é fundamental, segundo o nosso entendimento, considerar, ainda, a vincada heterogeneidade presente na realidade social portuguesa que resulta, em concreto, de duas circunstâncias principais: de se tratar de uma sociedade semiperiférica na ótica do sistema mundial, e nos termos conceptualizados por Wallerstein (1984; 1990); e de nela se terem verificado, no curto espaço de tempo que compreende as últimas quatro décadas, profundas mudanças sociais que impactam diretamente no campo educacional, criando toda uma especificidade na realidade histórico-política da educação de adultos portuguesa que, nesta segunda parte do texto, pretendemos identificar e interpretar.

Tendo a condição semiperiférica de Portugal começado a definir-se, como sustenta Teodoro (2001a), logo na já longínqua transição do século XVI para o século XVII, verifica-se desde então, historicamente portanto, a permanência continuada deste país multissecular nesta condição, muito embora os vários momentos críticos de maior instabilidade dos equilíbrios político-sociais que ocorreram em conjunturas diversas, umas mais remotas e outras mais recentes. Ora, o facto de Portugal ter permanecido nessa condição semiperiférica até à atualidade, não significa, porém, uma qualquer estabilidade assegurada e irreversível do seu estatuto em termos de posicionamento mundial, mas, muito pelo contrário, implica outrossim a necessidade de ir procedendo a constantes ajustamentos diretos da realidade conjuntural nacional e a renegociações, quase sempre indiretas, da posição estrutural ocupada no sistema inter-estatal. Sistema este que marca, como se sabe, o panorama político

moderno e a consagração da diplomacia e do Direito internacional. Se admitirmos que a centralidade institucional e regulatória do Estado é função da respetiva posição no sistema mundial, então parece lógico que numa análise que pretende compreender alguns aspetos do processo político implicado na elaboração das políticas públicas da educação de adultos hodierna, em contexto português, nomeadamente ao nível do agendamento político, mas também ao nível da tomada de decisão política e da própria execução das medidas programadas, se proceda, pois, a uma interpretação em que o nacional se interrelaciona complexamente com o global.

Tanto assim é, desde a perspetiva a que nos referenciamos, que no âmbito da governação a várias escalas (pluriescalar) da educação de adultos que, como demonstraremos, caracteriza inequivocamente o período compreendido entre 1996 e 2006: a década à qual circunscrevemos a nossa investigação empírica, de cariz documental, das políticas educativas para o sector; foi-nos possível identificar claramente a importância daquilo a que Puresa e Ferreira (2002) designaram de *teia global*, para assinalar a complexificação da cartografia institucional da globalização, no âmbito da qual as instâncias supranacionais que integram as grandes conglomerações mundiais de decisão política, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou o Grupo das maiores economias do mundo (G8/G20), a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial (BM), entre outras, se articulam, direta ou indiretamente, em redes dispersas pelo designado terceiro sector para, transversalmente, operar e intervir na regulação dos conflitos e das relações sociais e económicas, configurando uma nova malha emergente de “fórmulas sub, para, inter e

supra estatais” (Pureza e Ferreira, 2002: 12), que veio transformar a face de uma cultura institucional, até então, profundamente territorializada e estadocêntrica. Ou seja, como enfatizam estes autores, a imagem tradicional do estadocentrismo, herdada de Vestefália, tem vindo a ser crescentemente substituída pela nova imagem de redes complexas entre Estados, comunidades locais, regiões, cidades, organizações intergovernamentais e não-governamentais, e empresas multinacionais, que constroem entre si um novo tipo de governação, pós-vestefaliana, assente numa teia global, com transferências cruzadas de competências, no âmbito da qual se tornou significativamente possível “deixar de experimentar a correspondência entre sítios do poder e espaços da prestação de contas – num processo com rostos muito diferentes consoante nos situamos no centro ou na periferia do sistema mundial” (*id.*, *ibid.*: 13).

No caso Português interessa compreender que a sua singularidade social e educacional resulta, em boa medida, precisamente da sua condição semiperiférica. Ora, o lugar que Portugal tem vindo a ocupar no sistema mundial confere-lhe algumas características particulares, que têm sido objeto de estudo por parte de diversos autores. Assim, e sem pretensões de exaustividade, por exemplo, Sousa Santos (1990; 1993) e Teodoro (2001a) sublinham que, na esfera económica, a sociedade portuguesa apresenta níveis intermédios de desenvolvimento, sendo por isso caracterizada por importantes dualismos e desfasamentos nas suas estruturas produtivas e entre estas e as fórmulas jurídico-institucionais formalmente vigentes; Nogueira (1996), Fortuna e Santos Silva (2001) destacam que, na esfera da cultura e da educação, na sociedade portuguesa convergem, por um lado, acentuadas dificuldades na promoção de padrões de cultura urbana e de classe média com a abertura a novos padrões culturais difundidos desde os países centrais,

e por outro lado, baixos níveis de escolarização e de qualificação escolar e profissional que se relacionam com a descoincidência articulada entre as relações capitalistas de produção e as relações de reprodução social, e portanto, com o que se passa também ao nível da periferia do sistema educativo, que não sendo verdadeiramente autónoma não operacionaliza o princípio da igualdade de oportunidades para o sucesso escolar ou a universalidade da educação para todos, proclamadas nos textos internacionais, com a agravante de que a multiplicação dos empregos informais se torna um atrativo aliciante para a população jovem com trajetórias sociais e escolares marcadas por padrões de insucesso, criando um panorama educacional dominado por enormes taxas de abandono escolar; nos estudos conduzidos por Costa *et al.* (1985) e por Almeida *et al.* (1994) sobressai, na esfera social, o carácter estrutural e multidimensional que a exclusão social apresenta na sociedade portuguesa, onde crescem os grupos sociais com carências de recursos e os que são excluídos dos estilos de vida correntes e socialmente aceitáveis, e onde as limitações de um Estado-providência fraco têm sido atenuadas pela presença de uma sociedade-providência forte; Sousa Santos (1998b), Pureza e Ferreira (2002) enfatizam que, na esfera política da regulação social, na sociedade portuguesa predomina a todos os níveis uma centralidade do Estado no panorama institucional nacional, que assim se tem mantido de facto, apesar da emergência de novas dinâmicas que procuram reconfigurar o espaço regulatório tradicional, quer através da substituição da administração de tipo impositiva por formas mais negociadas de governação quer através de uma crescente desnacionalização dos serviços públicos, e apesar do crescente surgimento de novos cenários institucionais de articulação internacional e transnacional, entre Estado e não-Estado. Portanto, dos vários traços que caracterizam as

esferas assinaladas, que juntas traduzem um conjunto de condições económicas, culturais, educacionais, sociais e políticas, e qualificam internamente a sociedade portuguesa, resulta mais claramente, como sublinha Sousa Santos, que “Portugal não pertence a nenhum desses mundos [o primeiro e o terceiro] e que, se alguns indicadores o aproximam do primeiro mundo, outros aproximam-no do terceiro” (Sousa Santos, 1990: 106).

As especificidades do retrato geral do Estado e da sociedade portuguesa, de que supramencionamos tão só alguns aspetos, explicam-se no conjunto, principalmente, pela forma como Portugal tem desempenhado historicamente o seu papel de correia de transmissão entre o centro e a periferia, ou seja, pela sua posição semiperiférica no sistema inter-estatal e na divisão internacional do trabalho, bem como pela maneira como a partir dela se jogam as variáveis distintivas, próprias da sua trajetória histórica nacional. Ambas as condicionantes perfazem um retrato que sendo singular não é nem estático nem inevitável, apresentando ao longo do tempo importantes variações. Ora, de um modo geral, numa escala de observação mega-sociológica podemos constatar que estas dinâmicas de mudança nas formações sociais se relacionam, elas mesmas, com ocorrências que atravessam o nacional a partir do global, e vice-versa, pelo que envolvem de perto a desigual capacidade de cada Estado em negociar a sua posição no plano internacional. Uma capacidade, de resto variável para cada um dos momentos críticos, ou de bifurcação da história, isto é, aqueles em que acontecem alterações decisivas nas circunstâncias geopolíticas gerais, configuradas a maior parte das vezes, como se sabe, pelo desenvolvimento da economia capitalista à escala mundial, que hoje, está intimamente ligada à emergência do novo paradigma técnico-económico das tecnologias da informação, domínio de que tem, ultimamente,

resultado todo o reequacionar da posição relativa entre os vários países, ou seja, nas palavras de Salavisa, a “redistribuição de cartas a nível internacional” (Salavisa, 1992: 361) ou, nas palavras de Bauman a “redistribuição mundial da soberania, do poder e da liberdade de agir” (Bauman, 1999: 77). Já numa escala de observação macro-sociológica podemos igualmente constatar que estas dinâmicas de mudança nas formações sociais se relacionam também com ocorrências que atravessam o nacional a partir do subnacional, e vice-versa, que caso afetem subitamente a conjuntura pré-existente ao nível económico ou político num dado momento no plano interno, podem, por seu turno, implicar alterações de maior ou menor impacto nos níveis estatais de credibilidade externa e de legitimidade interna. É, pois, do equilíbrio destas várias forças atuantes em diversas escalas que resultam as características de uma dada formação social num determinado tempo e espaço.

Concretamente para o caso da formação social portuguesa, admite-se que, neste momento, Portugal se encontra no auge de uma fase de transição, em que se tem procedido a uma renegociação, conduzida pelo Estado, da sua posição no sistema mundial. No essencial trata-se de uma renegociação que tem por base uma tentativa de obter uma nova estabilização na semiperiferia, e que enforma um processo supranacional, que tendo-se iniciado, de acordo com Sousa Santos (1990), em 1969, quando teve início a crise final do Estado Novo, conheceu, desde então, dois momentos de aceleração com os dois acontecimentos-charneira de mudança social interna que tiveram lugar na história recente de Portugal. Parece-nos, inclusivamente, que não é possível compreender o sentido da agenda política nacional para a educação de adultos sem atender ao que representaram socialmente esses dois momentos de viragem político-económica a que nos referimos. É por este motivo, que

faremos seguidamente uma incursão breve ao que de mais significativo ocorreu, em termos de ruturas e continuidades, no contexto português, primeiro em 1974, altura da revolução do 25 de Abril; e depois em 1986, data da adesão formal de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). Da leitura conjunta destes dois momentos principais de transformações profundas sairão, com certeza, mais vincados os traços com que se desenha a especificidade da realidade social e educativa portuguesa.

1.1. Panorama da Situação Portuguesa nas Vésperas do 25 de Abril de 1974 e Durante o Período Revolucionário (1974-1976)

Do ponto de vista da organização do poder político, o século vinte português conheceu quatro períodos bem diferenciados entre si: passada a primeira década da centúria, em que vigorou ainda o Constitucionalismo Monárquico, nasceria a partir de 1910 a República Portuguesa. À Primeira República, de muito curta duração, sucedeu-se um longo Estado Novo, caracterizado por um regime ditatorial, iniciado por um golpe militar em 1926 e destituído por outro golpe militar em 1974, que daria, por fim, lugar ao Estado Democrático que hoje conhecemos. Foi portanto, ao longo destes vários contextos políticos que seria moldada a singularidade da atual materialidade social portuguesa, através de um conjunto de antecedentes históricos e sociais de que apenas esboçaremos um breve panorama de enquadramento geral.

A população portuguesa, que duplicou durante o decurso do século vinte⁵⁹, conheceu uma assinalável dinâmica quer em termos de migração interna, de que sobressai uma tendência constante para o aumento continuado do êxodo rural, quer em termos de emigração, de que sobressai o significativo volume atingido ao longo de toda a década de sessenta⁶⁰. Esta dinâmica populacional relaciona-se de perto com

⁵⁹ Em conformidade com os dados do INE (Censos e Estatísticas Demográficas) a população residente total recenseada em 1900 em Portugal era de 5 423 132. Sendo 10 356 117 em 2001.

⁶⁰ Segundo os dados do Relatório da UNESCO sobre Portugal, entre 1960 e 1974, a emigração legal atingiu cerca de um milhão de pessoas: 940 843 (sendo estimadas em cerca de mais meio milhão: 539 045, o número de pessoas a emigrar clandestinamente, sobretudo uma emigração política e de jovens que fugiam ao recrutamento militar em época de guerra) (cf. UNESCO, 1975: 18 e anexo 5).

a situação económica do país anterior ao 25 de Abril de 1974, que se apresentava fortemente marcada por uma série de desequilíbrios regionais que, na essência, eram de duas ordens: por um lado, entre o norte e o sul do país rural, predominando no primeiro caso a pequena propriedade familiar, adaptada a uma economia de subsistência local, e no segundo caso a grande propriedade ou latifúndio, que instituiu a proletarianização das massas camponesas; por outro lado, entre o campo e os grandes centros urbanos, isto é, o eixo Lisboa-Setúbal e Porto-Braga, onde se concentrou uma estrutura industrial emergente, em torno da qual se desenvolveu progressivamente o proletariado urbano (cf. Melo e Benavente, 1978: 20-21). Neste quadro em concreto, enquanto a agricultura se encontrava praticamente estagnada, tendo a população ativa agrícola passado de 36 % para 28 % do total e a sua parte no Produto Interno Bruto (PIB) de 18 % para 13 % entre 1965 e 1974, já a indústria manufaturada, apesar de ser constituída por empresas de dimensão reduzida representou desde 1960 o principal sector motor da economia portuguesa, constituindo em média 40 % do PIB⁶¹. Isto a par das importantes remessas dos emigrantes que, de acordo com Daniel Bessa, continuavam a cobrir um elevado défice comercial externo, em progressão contínua, de 5,7% do PIB em 1968 para 7,9 % em 1973 (Bessa, 1985: 329). Trata-se, no geral, de uma economia que, de acordo com Sousa Franco (1996a), vinha “perdendo posições no mundo, pesando cada vez menos na produção mundial e no comércio internacional e afastando-se cada vez mais das economias mais ricas. Este processo (...) marcou de algum modo a recusa do desenvolvimentismo, que foi um traço fundamental do Estado Novo” (Sousa Franco, 1996a: 172). Com efeito, segundo este autor, o essencial da política económica do regime salazarista ficaria marcada pela adoção de um mo-

⁶¹ (Cf. UNESCO, 1975: 19-20 e respetivos anexos 13 e 14).

delo de desenvolvimento assente, principalmente, nas obras públicas previstas nos cinco Planos de Fomento que tiveram lugar entre 1950 e 1971. Ora, com a eclosão da guerra colonial em 1961, o Estado aprofundaria, necessariamente, as relações com a economia europeia, iniciadas formalmente em 1959 quando Portugal aderiu ao Acordo Europeu de Comércio Livre (EFTA), resultando daqui, segundo Sousa Santos, “uma abertura sem precedentes da economia portuguesa ao capital internacional, e, portanto, uma nova forma de integração na economia mundial” (Sousa Santos, 1990: 19). É, em boa medida, em consequência deste processo de maior desenvolvimento económico dos anos sessenta, que se expande, no contexto nacional, a burguesia industrial-financeira, ameaçando a hegemonia longamente detida pela burguesia agrária e pela burguesia comercial, configurando, desde então, um cenário em que, de um lado estão os grandes grupos monopolistas e do outro, uma miríade de pequenas e médias empresas. É deste modo que a economia portuguesa chega à etapa derradeira do Estado Novo, o período marcelista compreendido entre 1968 e 1974, com uma situação económica e social marcada por numerosas contradições. Em vésperas do 25 de Abril, e no dizer de Reis, Portugal “era um país anacrónico. Último império colonial do mundo ocidental, travava uma guerra em três frentes africanas contra movimentos de libertação solidamente apoiados pelo terceiro mundo e fazia face a sucessivas condenações das Nações Unidas e à incomodidade dos seus tradicionais aliados” (Reis, 1996: 8).

Em termos internacionais, os dados da economia nacional colocavam, em 1974, Portugal entre os países menos favorecidos da Europa, sendo caracterizado pelas fortes disparidades regionais referidas, mas também por uma vincada diferenciação real de rendimentos entre as várias classes sociais que, no caso português, não conheceram a redistribuição social que os desenvolvimentos do modelo keynesiano

do pós-guerra operaram nos países centrais (Barros, 2012a), mas que, segundo Lima e Afonso, num país não-democrático como o nosso, ainda que capitalista, seria no mínimo “bastante irrealista falar de políticas sociais públicas que não fossem senão (ou principalmente) instrumentos frágeis e suplementares de controlo social e, de forma congruente com a natureza autoritária do regime, sem qualquer pretensão, pelo menos explícita, de contribuírem para a construção alargada do consentimento social” (Lima e Afonso, 2006: 206). No essencial na formação social portuguesa predominou, durante os quarenta e oito anos em que duraria o Estado Novo, um vasto leque de medidas assentes na repressão estatal, componente em que se estruturou quase exclusivamente a supremacia política do Estado. Esta forma organizativa do Estado português viria, no entanto, a dar sinais de bloqueio, sobretudo pelas consequências da guerra colonial, que deixaram o regime sem margem de manobra, isto no âmbito de um contexto económico em que se faz sentir, no início da década de setenta, o impacto da crise petrolífera, bem como de um contexto social em que aumenta, claramente, a conflitualidade social, no final da década de sessenta, dando início a um período de reivindicações operárias sem precedentes na história do regime e a um crescente assumir público do descontentamento gerado por uma situação social assim resumida por António Reis:

Rara era a família que não tinha alguém a combater em África, o serviço militar durava quatro anos, a expressão pública de opiniões contra o regime e contra a guerra era severamente reprimida pelos aparelhos censório e policial, os partidos e os movimentos políticos se encontravam proibidos, as prisões políticas cheias, os líderes oposicionistas exilados, os sindicatos fortemente controlados, a greve interdita, o despedimento facilitado, a vida cultural apertadamente vigiada (Reis, 1996: 8).

Apesar das várias medidas que marcaram a chamada primavera marcelista, em que, ao contrário da prática estatal prevalecente até então se intentará aumentar a componente estatal de legitimação e diminuir a de repressão, configurando uma pretensa transformação do Estado português de Estado Novo em Estado Social, sucedeu que as medidas se revelaram contraproducentes, na medida em que, de acordo com Sousa Santos (1990), em vez de contribuírem para dispersar as contradições políticas e sociais da época acabaram por concentrá-las, agravando irreversivelmente a situação e esgotando as possibilidades de se dar uma transformação social politicamente controlada. Confrontado com a concentração do capital e com o fim eminente do colonialismo o regime apoia-se na guerra caindo num impasse, na medida em que, “impossibilitado de ganhar a guerra, o regime estava também impossibilitado de a perder” (Sousa Santos, 1990: 26). Ao ser contestado no seio da Igreja Católica e das Forças Armadas o regime ditatorial conservador estava agora, como nota Reis, “condenado a cair ao primeiro abanão” (Reis, 1996: 12), o que efetivamente acontece com o golpe de estado orquestrado pelas Forças Armadas que entretanto se politizaram para deslegitimar uma guerra colonial que a lógica política do regime eternizava.

Com o sucesso da operação Fim de Regime, planeada e executada pelo movimento militar⁶², inicia-se a partir de 25 de Abril de 1974 uma fase curta, mas intensa, de ruturas

⁶² Oliveira Marques comenta que o movimento militar de 25 de Abril pouco tivera de ideológico nas suas raízes e sublinha “o carácter elitista do movimento, cem por cento militar e assente na convicção de casta de que era às Forças Armadas ou aos seus mandatários – que elas controlariam de perto – que cabia o direito e o dever de impor ao País o seu destino” (Oliveira Marques, 1998: 604). Dadas estas características, acrescenta que “repetia-se, portanto, a situação criada pelo movimento de 1926. Simplesmente, enquanto em 1926 se passara a governar em ditadura repressiva, em 1974 pretendia governar-se em regime de ampla liberdade” (*id.*, *ibid.*).

profundas na sociedade portuguesa, que ficaria conhecida na história político-social recente de Portugal como o período revolucionário, que termina oficialmente em 27 de Julho de 1976, data em que se dá o começo do novo regime constitucional. É consensual atribuir a este período revolucionário, que se viu em mãos com uma pesada herança do tempo longo do fascismo que, de resto, fez de Portugal um país em crise estrutural e conjuntural, tanto económica como socialmente, quatro fases fundamentais: a primeira fase, que decorre de 25 de Maio de 1974 até 28 de Setembro do mesmo ano, é a altura em que se dá a explosão revolucionária, com uma forte agitação social e luta política, e em que são tomadas pelo 1º e 2º Governos provisórios diversas medidas de rutura com a política económica anteriormente seguida; a segunda fase, que decorre desde 28 de Setembro de 1974 até 11 de Março de 1975, corresponde a uma maior luta efetiva pelo poder, em que se evidenciam as contradições no seio do próprio Movimento das Forças Armadas (MFA), espelhadas no confronto entre os sectores mais moderados e os mais radicais, isto é, entre as várias correntes ideológicas de pendor socialista a adotar nas políticas económico-sociais agora envolvidas, no decurso do 3º Governo provisório, na edificação da futura arquitetura institucional de um novo regime que se pretendia democrático; a terceira fase, que decorre entre o 11 de Março de 1975 e o 25 de Novembro desse ano, é uma fase de crise revolucionária que resulta do golpe militar conduzido pela ala mais radical do socialismo militar que, uma vez no poder, toma medidas políticas, durante o 4º e 5º Governos provisórios, com o propósito de construir um sistema socialista, pela via revolucionária, que fosse favorável sobretudo aos interesses do trabalho; a quarta e última fase, que decorre entre o 25 de Novembro de 1975 e o 27 de Julho de 1976, resultaria do contragolpe, urdido durante o designado verão quente de

1975 e efetuado pela ala mais moderada do socialismo militar, que enceta a partir de então, no decurso do 6º e último Governo provisório, as medidas conducentes à realização das primeiras eleições livres por sufrágio universal, à normalidade constitucional e à estabilização de um regime democrático favorável ao capital. Como se vê trata-se de um período, de cerca de dois anos, em que os acontecimentos políticos se sucedem com uma velocidade vertiginosa (cf. Rodrigues, 1996: 385-407; Sousa Franco, 1996a: 176-205).

O forte apoio popular ao golpe militar e ao seu programa político geral⁶³, cujo pressuposto de fundo compreendia, por um lado, garantir a independência nacional, e por outro, experimentar, com o processo de democratização, um caminho para o socialismo, não evitou, pois, que no período revolucionário se vivesse também uma crise revolucionária. Foi essencialmente uma crise política, na medida em que, na sua origem, estão expressas contradições que corporizam diferentes frações ideológicas da elite dirigente que se iriam refletir na dificuldade de efetuar, consensualmente, as imprescindíveis opções estratégicas nacionais. Por outras palavras, à revolução do 25 de Abril, autonomamente dirigida por militares, sucede-se um processo conturbado na tomada de decisão sobre que modelo de sociedade e que tipo de Estado se haveria de construir com a democratização social e política a empreender depois de derrubado o regime anterior.

Entre os vários sectores militares e os vários partidos políticos, agora legalizados, e respetivos apoios populares, se viriam a confrontar, na essência, dois projetos ideológico-estratégicos principais para Portugal, sendo que: de um lado, estão os que defendem um modelo democrático-

⁶³ O Programa do MFA visava, em síntese, a denominada política dos três D's, designadamente: democracia, descolonização e desenvolvimento.

-socializante de base parlamentar, inspirado nas democracias ocidentais europeias; enquanto, do outro lado, estão os que defendem um modelo revolucionário-socialista de base populista, inspirado na realidade coletivista da Europa de leste e da Rússia⁶⁴. Ora, independentemente de ser um facto sociológico que “a vida de um país e de um povo é sempre um caleidoscópio que não se deixa aprisionar em visões únicas ou redutoras” (Reis: 1996: 9), parece hoje evidente que o impacto desta confrontação na futura estruturação da formação social portuguesa configuraria uma das suas principais especificidades, a que Sousa Santos designou de *Estado dual* (cf. Sousa Santos, 1990: 35-36). Trata-se de uma das características mais persistentes na realidade institucional e administrativa portuguesa e que consiste na coexistência, desde logo complexa e contraditória, de uma vasta burocracia tradicional do Estado com um leque de novas instituições, criadas sobretudo para operar uma reconstrução rápida do próprio Estado face à emergência de novas condições sociais. Ora, o impacto desta especificidade sobre o panorama da realidade educativa nacional é profundo. No campo da educação de adultos o *conceito de Estado dual*, explica cabalmente, no nosso entender, a atuação da Direção Geral de Educação Permanente (DGEP)⁶⁵, um dos organismos oficiais que teve maior relevância na história portuguesa do sector, sobretudo pela busca e operacionalização de um novo tipo de relações entre a admi-

⁶⁴ Note-se que estamos numa época histórica em que predomina ainda, económica e politicamente, a tensão mundial entre o ocidente (capitalista) e o leste (socialista). As tensões inscritas neste eixo sofrem uma viragem decisiva apenas na década seguinte, simbolicamente assinalada em 1989 com a queda do muro de Berlim, em que se consolidam as novas tensões, agora entre o norte e o sul, emergentes na década anterior, com os efeitos da crise de energia.

⁶⁵ Referimo-nos concretamente à atuação da Direção Geral da Educação Permanente (DGEP), no período entre Outubro de 1975 e Julho de 1976, que teve Alberto Melo como Diretor Geral (cf. Melo e Benavente, 1978).

nistração do Estado e as iniciativas sociais, destacando-se neste particular a iniciativa de apoiar com meios e consolidar estatutariamente, através da figura da *associação de educação popular*, muitas das experiências associativas avulsas realizadas em consequência do ímpeto revolucionário vivido na época.

Portanto, o que nos parece mais significativo assinalar como corolário dos acontecimentos que tiveram lugar entre 1974 e 1976 é a enorme riqueza que este curto período de tempo significou do ponto de vista social: quer porque nele tiveram lugar inúmeras experiências socioculturais e socioeducativas popularmente iniciadas, que sendo o reflexo, como nota Rodrigues, das liberdades cívicas conquistadas, são também verdadeiros marcos “de aprendizagem democrática, de construção coletiva, de abertura ao mundo exterior, de confronto de ideias, de questionamento de valores morais e estéticos tradicionais, de mudanças de costumes, de alteração do viver quotidiano” (Rodrigues, 1996: 385); quer porque esta foi uma época de explosão político-pedagógica no panorama geral da educação formal, não formal e informal, de que resultaram experiências riquíssimas de inovação metodológica e curricular, nos vários níveis de ensino, em consonância com teorias e correntes críticas internacionais (cf. Sousa, 2007: 15-30) e de inovação processual na administração escolar da escola pública em Portugal (cf. Lima, 1999b: 57-80); quer ainda porque este foi o momento histórico em que, de acordo com Espanha (2002) foram desenvolvidas as primeiras políticas sociais efetivas para dar início à construção de um modelo de providência social no âmbito do Estado português, que, de resto, ao ter começado a expandir-se nacionalmente num contexto internacional de crise, viria a configurar outra das especificidades da formação social portuguesa, a que Sousa Santos designou de *quase-Estado-Providência*, sublinhando

que “se antes de 1974, se procurou tornar dispensável a democracia, no imediato pós-1974 (1974-1976) procurou-se tornar dispensável o capitalismo (...) [mas] em nenhum deles se procurava constituir um Estado capitalista e democrático do tipo Estado-Providência”⁶⁶ (cf., Sousa Santos, 1990: 216). Uma realidade portuguesa, singular e específica, que persiste até aos nossos dias, e que confere uma importância particular, embora contextual, às primeiras medidas de política social tomadas⁶⁷, no caso do Estado democrático português⁶⁸, visando obter uma distribuição mais equitativa dos rendimentos, de que sobressaem por exemplo, a implementação do salário mínimo nacional, a par do aumento generalizado dos salários⁶⁹; ou o reconhecimento do direito à greve e das intervenções públicas em defesa dos postos de trabalho; ou dos aumentos nas prestações da previdência social e da defesa da sua universalização; ou ainda

⁶⁶ Sobretudo porque, num caso, não existiu a possibilidade da participação autónoma do trabalho, e no outro, não existiu a possibilidade da participação autónoma do capital. Recorde-se que na primeira fase da revolução sobressai, na política económica, as nacionalizações dos grupos económicos e financeiros, e a ocupação dos latifúndios para implantação de cooperativas agrícolas e unidades coletivas de produção.

⁶⁷ Podem-se referir, a título ilustrativo das principais iniciativas políticas do período revolucionário, por exemplo: a criação do Programa de Ação dos Sessenta Dias, visando a construção de infraestruturas; a criação do Programa Nacional de Emprego, assente na ideia da regionalização e visando a intervenção ativa na criação regional de emprego; o Programa de Políticas Económicas e Sociais (PPES), que ficou conhecido como o Plano Melo Antunes, visando a consolidação de fatores de desenvolvimento de uma economia mista; etc. (cf. UNESCO, 1975).

⁶⁸ Tratou-se, como sublinha Sousa Santos, de políticas redistributivas “tendentes a elevar o padrão geral da reprodução social das classes populares (...) que, de resto, quase nunca foram legisladas de modo consequente” (Sousa Santos, 1990: 216), o que não causa surpresa no âmbito de um Estado dual, em que se agudizaram as contradições causadas pela coexistência e sobreposição entre um discurso político de rutura e uma prática administrativa de continuidade.

⁶⁹ Nesta fase os salários foram aumentados em 30 a 100 % só no espaço de um ano, conforme o sector de atividade (cf. UNESCO, 1975).

da intensificação da progressividade do sistema fiscal, e de outras tantas iniciativas que neste período visavam criar uma política de rendimentos, monetária e orçamental, capaz de “incrementar a justiça social e contribuir, pelo aumento do consumo privado e público, para a sustentação do nível de atividade de um aparelho produtivo contrariado, em matéria de absorção, pela quebra do investimento interno e da procura de exportação” (Bessa, 1985: 331). Foram medidas significativas que, no entanto, tiveram como uma das suas consequências diretas a crise financeira do Estado português, que ao atender de forma tão rápida às reivindicações sociais por uma consagração, no âmbito nacional, das diferentes gerações de direitos, fê-lo, de acordo com Sousa Santos (1990) num contexto em que os dispêndios do Estado em políticas sociais se desvincularam das exigências de acumulação, isto é, dos recursos financeiros resultantes da atividade económica, ainda com a agravante da situação do emprego⁷⁰ se ter complexificado, quer pelo encerramento de empresas, quer pelo regresso massivo de pessoas provenientes das antigas colónias e da diminuição dos emigrantes⁷¹. Deste panorama geral a nível social e político resultaram especificidades na formação social portuguesa, de que sublinhámos as traduzidas pelo conceito de *Estado dual* e pelo conceito de *quase-Estado-Providência*, por serem as que maior significado apresentam, segundo a nossa perspetiva, para a compreensão da realidade educacional nacional.

⁷⁰ O desemprego atingiu 91 000 pessoas em Dezembro de 1972 e 177 000 em Dezembro de 1974. Tendo os valores disparado no ano de 1975, atingindo 220 000 em Março e 270 000 em Junho (cf. UNESCO, 1975: 24 e anexos 8 a 16).

⁷¹ Em 1974 registaram-se 70 000 emigrantes contra os 120 000 registados em 1973. O que significa também uma diminuição das suas remessas económicas, que se tinham tomado importantes para a economia portuguesa (cf. UNESCO, 1975: 24 e anexo 5).

Sustentámos, pois, que para compreender a situação da educação neste período revolucionário e as ações políticas tomadas nesta altura, maioritariamente com o propósito explícito de “transformar um sistema de educação arcaica e elitista num instrumento de progresso da Nação”, como se pode ler no influente Relatório da época: *Para uma Política da Educação em Portugal* (UNESCO, 1975: 11), há que contextualizar, primeiro, como fizemos, o essencial de uma formação social que, Rui Grácio descreveu como “uma sociedade bloqueada no seu desenvolvimento global” (Grácio, 1981: 14), com a qual relaciona “o carácter arcaico, opressivo e seletivo do sistema educativo” (*id., ibid.*) vigente, durante os anos da ditadura corporativa, até as vésperas do 25 de Abril de 1974. Tratava-se de um sistema educativo que traduzia, a todos os níveis, a ideologia educacional salazarista, assente no triplo princípio da salvaguarda de Deus, da Pátria e da Família. Princípio que garantiu, como nota Stoer, durante o Estado ditatorial, que a educação de massas desempenhasse “um papel predominantemente repressivo (...) o Estado Novo quis essencialmente destruir as ideias e as práticas iniciadas no tempo da I República e desafiar as noções de mobilidade social em nome da ordem e da hierarquia estabelecida, tentando, assim, minorizar a ênfase que a República colocara em valores como a igualdade e a liberdade” (Stoer, 1982: 27). Assim, embora fosse neste período da história de Portugal que se institucionalizou formalmente o propósito de criar uma escola primária para todos, a prioridade educacional estava, como sublinha Teodoro (2001a), na formação da elite dirigente, pelo que não surpreende que, por exemplo, no campo da alfabetização, as medidas tomadas procurassem, de acordo com Melo e Benavente, manter o conjunto da população portuguesa num nível escolar extremamente baixo, e em particular as populações rurais também num

nível significativo de isolamento cultural, o que, de resto, os autores classificam como sendo lógico e coerente com a “ideologia retrógrada do fascismo português” (Melo e Benavente, 1978: 26). Este mandato do sistema educativo aliado às práticas generalizadas nos meios de comunicação social que eram, por um lado, de censura e, por outro, de propaganda e desinformação política, ideológica e cultural coloca a esmagadora maioria da população naquilo que Reis qualificou como “um estado de quase virgindade cívica (...) uma anestesia cívica a que o povo português esteve sujeito décadas a fio” (Reis, 1996: 8, 18). Deste conjunto geral resultaria um Portugal que, desde o pós-guerra, concretamente no campo das qualificações escolares, estava claramente, como sublinha Teodoro, numa situação desfavorável quando comparado com os restantes países europeus, e afirma “esta tardia concretização da escola de massas está no cerne do chamado atraso educativo português, tomando como referência os novos e velhos indicadores vulgarizados pelas organizações internacionais”⁷² (Teodoro, 2001a: 89). Ora, é contra esta realidade educacional, produzida pelo regime salazarista, que os programas e a ação política de todo o período revolucionário se irá projetar.

Se o tipo de rutura originada pelo 25 de Abril de 1974 não deixa dúvidas quanto ao carácter progressista do golpe de Estado militar que o desencadeou, o processo de transformação social e político que então se inicia seria, do ponto de vista do confronto ideológico, muito mais polémico de classificar. Estando, como vimos, em disputa dois modelos principais de sociedade, não surpreende que enquanto uns, situados mais à direita do espectro político, considerarão que o balanço da ação política, a nível educacional, resul-

⁷² António Teodoro apresenta um vasto leque de indicadores deste *atraso educativo português*, que só é compreensível na longa duração histórica (consultar Teodoro, 2001a: 61-89).

tante das medidas elaboradas pelo conjunto dos seis Governos provisórios que então acederam ao poder político e pelos seus ministros, secretários e subsecretários de Estado para a educação⁷³, se salda, no essencial, como defende Marçal Grilo, num fracasso pelo que representou de rutura e não continuidade com as medidas da Reforma Veiga Simão, elaboradas no período marcelista do regime e consideradas, como “um passo extremamente relevante para a modernização e a abertura do sistema educativo português” (Grilo, 1996: 407), um ponto de vista que, de resto, desvaloriza a ação revolucionária e o seu Projeto educativo para uma sociedade a caminho do socialismo entendendo que “a democratização rapidamente se transformou em anarquia” (*id., ibid.*), ou que “a revolução de Abril levou as escolas secundárias ao caos” (Maxwell, 1999: 80). Já outros, situados mais à esquerda do espectro político, considerarão, como defende Rui Grácio que o balanço da ação das políticas educativas do período revolucionário, e em particular durante os 4º e 5º Governos provisórios, se salda, fundamentalmente por ser “francamente positivo (...) por referência ao conceito de democratização da educação” (Grácio, 1981: 104-105), assim sendo, precisamente, por ter efetuado uma rutura na filosofia de fundo com as políticas educativas reformistas do período caetanista, que embora possam ser entendidas, como refere Stoer como “o indicador concreto

⁷³ Entre 1974 e 1976, foram ministros da educação nos Governos provisórios: Eduardo da Silva Correia (cuja equipa era composta por: J. M. Prostes da Fonseca, Maria de Lurdes Belchior, A. Avelãs Nunes e Orlando de Carvalho); Vítorino Magalhães Godinho e Vasco dos Santos Gonçalves (com a equipa: J. M. Prostes da Fonseca, Maria de Lurdes Belchior, A. Avelãs Nunes e Rui Grácio); Manuel Rodrigues de Carvalho (com a equipa: J. M. Prostes da Fonseca, A. Avelãs Nunes, Rui Grácio e Luís Casanovas); José Emilio da Silva (com a equipa: Armando Fonseca de Almeida, Rui Grácio, A. Avelãs Nunes, João de Freitas Branco, Luís Casanovas e António Silva Graça); Vítor Alves (com a equipa: Bártolo Paiva Campos, Mário de Aguiar, António Brotas e António Silva Graça). (cf. Teodoro, 2002).

do colapso da ideologia educacional dominante da era de Salazar” (Stoer, 1982: 289), sem um aprofundamento do seu alcance de democratização efetiva do sistema para que “a Reforma tomasse contato com a sociedade” (Stoer, 1986: 128), objetivos explícitos do período revolucionário, estas medidas mais não significariam do que a simples institucionalização de um sistema educativo de tipo meritocrático, mantendo-se a natureza de classe da escola previamente existente em Portugal, pelo que, desde este ponto de vista, a mobilização autogestionária que teve lugar neste período, como assinala Lima, por iniciativa dos próprios atores escolares na periferia do sistema escolar, reunidos em assembleias de professores e alunos, não significa uma qualquer desordem caótica ou gérmen da destruição, mas sim, ao invés, uma procura criativa e democrática de outras ordens educacionais alternativas, “embora à margem de qualquer autorização superior ou orientação oficial (...) foi levado a cabo através de formas de ingerência e de apropriação de poderes, transformando a(s) periferia(s) em centro(s) de decisão e de autogoverno” (Lima, 1999b: 61), num entendimento geral, em que também nos revemos, de que uma prática verdadeiramente democrática pressupõe aprender a decidir e a participar pelo exercício efetivo da participação na tomada de decisão.

Trata-se, no fundo, de um confronto ideológico em que se defendem mandatos nas políticas educativas que, basicamente, se orientam em sentido contrário, e que produzem, correspondentemente, no contexto da apreciação crítica dos acontecimentos principais ocorridos durante o período de crise revolucionária no sector da educação, balanços substantivamente divergentes, o que significa, no entendimento de Rui Grácio, que “o curso da revolução de Abril é olhado por uns como uma promessa a cumprir, e por outros como uma ameaça a esconjurar” (Grácio, 1981: 104).

O desfecho deste conflito entre ideologias educacionais diferentes define-se decisivamente com os acontecimentos políticos do 25 de Novembro, em que o sector moderado do MFA sairá triunfante do contragolpe que acionara para destituir do poder a fração militar mais vanguardista que desde o 11 de Março de 1975 governava. Na interpretação de Reis, a institucionalização do novo regime democrático que se seguiria a estes acontecimentos, originando uma nova fase de normalização constitucional na história recente de Portugal “era também um convite à recuperação da influência dos sectores conservadores e direitistas” (Reis, 1996b: 38). Na educação, como assinala Stoer, o impacto deste desfecho traduzir-se-ia pelo “retorno a uma certa ordem hierárquica nos estabelecimentos de ensino e nas salas de aula, sinal de que a conjuntura revolucionária, em que os debates políticos eram algo de vital durante as vinte e quatro horas do dia como modo de definir e concretizar novos valores e novas práticas, chegara ao fim” (Stoer, 1982: 35). Ora, apesar de curto, este período deixará marcas profundas na formação social portuguesa, que permitem compreender com uma maior amplitude o sentido da normalização que desde então se instituiu.

1.2. A Década de Normalização Constitucional (1976-1986) e os Desafios da Integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE)

Os anos da década que se segue ao período revolucionário têm sido designados como “os anos de reconciliação nacional” (cf. Rodrigues, 1996: 385), para realçar que, do ponto de vista macrossociológico, a prioridade na agenda política dos vários Governos constitucionais passaria a ser desde então, principalmente, a de procurar um equilíbrio entre o económico e o social, e o arrefecimento dos grandes afrontamentos político-ideológicos que caracterizaram o imediato pós-revolução. Desde logo, são dois os acontecimentos seminais desta nova etapa do Estado português: primeiro, a aprovação da nova Constituição da República⁷⁴, a 2 de Abril de 1976; e, segundo, a realização das primeiras eleições gerais⁷⁵, a 25 de Abril do mesmo ano. Sendo que, ambos os acontecimentos assinalam o momento histórico

⁷⁴ A lei fundamental aprovada em 1976, tem sido apontada como um produto do período revolucionário, pelo que continha de compromisso conflitual entre os pressupostos oriundos dos diferentes quadrantes políticos e doutrinários, basicamente entre justiça social e liberdade de mercado, mas, principalmente, por apontar como supremo objetivo, a par da consagração dos direitos fundamentais e da defesa do pluripartidarismo, a transição para o socialismo, conferindo destaque ao papel dirigente do Estado, à irreversibilidade das nacionalizações e impondo restrições à propriedade e iniciativa privadas, no fundo, tratando de salvaguardar a construção de uma sociedade sem classes e sem exploração do Homem pelo Homem (cf. Moreira, 1992; Magalhães, 1996; 1999). Daniel Bessa, sublinhará a este propósito que, “para além de tudo o que possa discutir-se acerca do espírito da Constituição de 1976, parece indiscutível que será difícil encontrar um enunciado expresso de direitos materiais do cidadão e das obrigações correlativas do Estado mais extenso do que nela se consagra” (Bessa, 1985: 336-337).

⁷⁵ De acordo com Reis, a participação neste ato eleitoral, revelar-se-ia a maior de sempre, atingindo 91,2% da população total recenseada (Reis, 1996b: 31).

da clarificação da arquitetura institucional que o novo regime democrático iria adotar, nomeadamente: uma democracia pluralista semipresidencialista, que subordina a governação do país às orientações programáticas dos partidos vencedores em cada ato eleitoral.

Ora, se, admitirmos com Sousa Santos, que a revolução de Abril constitui “a marca da nossa contemporaneidade (...) incontornável tanto pelo que mudou como pelo que deixou intato” (Sousa Santos, 1997: 8), então, haverá que precisar que a descolonização e a democratização seriam os dois fatores de mudança sociopolítica que logo em 1976 se encontram, no essencial, realizados, mas, que o mesmo não sucederia com o terceiro propósito geral do golpe militar: o desenvolvimento. O objetivo de desenvolver a formação social portuguesa viria, pois, a revelar-se, naturalmente, mais demorado, mas, sobretudo, mais sujeito à controvérsia, o que explica, a nosso ver, que todo o período de normalização constitucional se caracterize pela procura e salvaguarda de um mote legitimador para uma ação política vincadamente orientada para a ocultação da conflitualidade de interesses na eminente reorganização da atividade económica e das relações sociais de produção que a partir de então se encetaria. É assim que se contextualiza a decisão do 1º Governo constitucional de assentar toda a sua estratégia de desenvolvimento na ideia de criar as condições necessárias à integração europeia, procurando redefinir a posição de um novo Portugal, agora democrático, no sistema mundial através do pedido de adesão à comunidade económica europeia (CEE). Esta decisão política, que, como afirma Teodoro (2001a) permitia resolver um conflito ideológico interno pela legitimação externa, viria a marcar decisivamente a agenda política nacional desde então, configurando o essencial da lógica discursiva que a sustenta, e que assentaria, de agora em diante, no impera-

tivo da modernização da sociedade portuguesa, e não como acontecera durante o período revolucionário, no imperativo da sua democratização. Este reajustamento político-discursivo teve consequências no modo de produção das políticas sociais em contexto português, tendo vindo a originar, muito significativamente, o estabelecimento de um modo específico de constituir a velha/nova centralidade do Estado no panorama institucional, a que alude Puzos (2002b). Trata-se da emergência de uma nova ordem democrática em Portugal, composta desde então, por singularidades que foram, no essencial, conceptualizadas por Sousa Santos (1993) naquilo a que designou como as diferentes formas políticas parcelares do Estado português, que nos remetem, sofisticadamente, para o panorama geral das especificidades da formação social portuguesa, e, portanto, também para o quadro conceptual que explica a sua singular realidade educativa.

Ora, o propósito estratégico de integração de Portugal na comunidade económica europeia exigiu não só a adoção política do modelo de democracia capitalista de tipo ocidental, como, também, demandaria a sua rápida estabilização, o que, desde o ponto de vista da produção de políticas sociais, fez acentuar ainda mais as tensões e contradições experimentadas desde o 25 de Abril de 1974, isto na medida em que, como assinala Hespanha, “ao expansionismo que caracterizou o período após a queda da ditadura seguiu-se uma fase de restrições orçamentais que evitou que Portugal se aproximasse do modelo de bem-estar seguido pela maior parte dos países europeus” (Hespanha, 2002: 188). Ou seja, ao nível das políticas de regulação social, se durante o período revolucionário se verificou o abrandamento, ou paralisia, do aparelho repressivo do Estado e o expressivo incremento das políticas redistributivas de construção de bem-estar social que, como já se assinalou, nesta altura se

desvinculariam das políticas de acumulação como sinal do Projeto de construção de um Estado e uma sociedade socialistas, já durante o período seguinte, de normalização constitucional, se verificaria, pelo contrário, o reforço, ou reposição, dos recursos repressivos estatais e o cerceamento da anterior redistribuição da riqueza orientada por propósitos de justiça social, operando-se, agora, uma revinculação acelerada das políticas distributivas às políticas de acumulação, que, de resto, traduzem, inequivocamente, a opção política pela construção de um Estado e uma sociedade capitalistas. Assim, se o sentido desta reorientação da política nacional não é exclusivo para o caso português, pois, como nota Sousa Santos, é um sentido concordante e muito semelhante à tendência geral verificada nos Estados capitalistas democráticos do centro do sistema mundial que, a partir do início da crise do Estado-providência, vinham sofrendo “uma deslocação no sentido da polarização social e do autoritarismo político” (Sousa Santos, 1984: 27; 2003), verifica-se, no entanto, que a sua especificidade reside na dupla agravante de que, no caso português, se por um lado, a base de distribuição de que se parte para diminuir os pretensos excessos do modelo progressivo social-democrata de produção de políticas sociais, é, obviamente, muito mais baixa do que aquele que constitui, para estes efeitos, o patamar normal nos países capitalistas avançados⁷⁶; por outro

⁷⁶ Lima assinala a este respeito que “o aparente paradoxo no caso português está bem patente no facto de a crise do ‘Welfare State’, com as correspondentes políticas de racionalização, de desinvestimento, e até de privatização em certos sectores, se manifestar entre nós como se alguma vez tivéssemos gozado os benefícios típicos de um ‘Estado de Bem Estar’” (Lima, 1995b: 65). Também Ferrera refere, nesta matéria, que “Em Espanha, em Portugal, na Grécia e (em menor medida) na Itália o Estado Social desenvolveu-se mais tardiamente e teve de enfrentar meios socioeconómicos mais problemáticos, incluindo o profundo atraso dos ‘povos do sul’. Nestes quatro países, a proteção social entrou, assim, numa era de ‘permanente austeridade’, num estado de subdesenvolvimento institucional e financeiro” (Ferrera, 2000: 458).

lado, a base de referência do autoritarismo do Estado de que se parte para aumentar a pretensa necessidade de mais e melhor controlo estatal, é, evidentemente, muito mais alta do que aquela que prevalece nos países democráticos maduros. Por outras palavras, segundo o nosso entendimento, a singularidade do Estado português na segunda metade da década de setenta, por referência às sociedades centrais, reside no facto de possuir um défice crónico na estrutura de distribuição dos rendimentos e um excesso antigo na repressão de qualquer sinal de possível ameaça da ordem social instituída.

Deste modo, no mesmo momento em que no centro do sistema mundial se adota o modelo reformista neoliberal para a regulação das políticas sociais, em Portugal ocorreria, como assinalam Lima e Afonso, uma “construção incompleta e tardia do Estado-providência” (Lima e Afonso, 2006: 208), cuja particularidade principal talvez resida na fórmula utilizada para a atenuação das lacunas próprias de um quase-Estado-providência, que se traduz, precisamente, pelo facto singular de o Estado português não ter nunca dispensado “as solidariedades e laços desenvolvidos no espaço da sociedade civil, ainda que estes possam ter sofrido, sobretudo a partir de meados da década de oitenta do século passado, significativa erosão no contexto da modernização adaptativa do País à integração europeia” (*id.*, *ibid.*). O horizonte da adesão à Comunidade Económica Europeia fez, portanto, como assinala Daniel Bessa, que “o défice da balança de pagamentos se transformasse na preocupação prioritária de toda a política macroeconómica portuguesa, numa perspectiva de liberalização crescente das transações com o exterior” (Bessa, 1985: 338), cenário que se agudizaria ainda mais em consequência dos empréstimos externos, da venda de divisas e, muito especialmente, dos acordos com o FMI⁷⁷ que dominaram a agenda para a elaboração da po-

lítica económica nacional entre 1976 e 1986, período em que se foi dando um processo, na verdade, muito instável de estabilização, até pelo facto de se tratar de um período em que prevaleceria uma certa inconstância governativa, na medida em que, os dez Governos constitucionais⁷⁸ que governaram durante esta década fizeram-no ou em situação de minoria parlamentar ou em situação de coligação.

Na história contemporânea de Portugal, o período da normalização constitucional, social e política, como de resto também os anos que se lhe seguem até à atualidade, está caracterizado por fortes tensões e contradições ao nível dos processos experimentados na regulação social, de tal modo que o panorama herdado deste período, do ponto de vista das políticas sociais e económicas, revela-se muito complexo e, de certo modo híbrido, na medida em que, como afirma Sousa Santos, “para cada um dos domínios da vida da sociedade portuguesa, o Estado assumiu diferentes formas políticas parcelares” (Sousa Santos, 1993: 54). Efetivamente, se uma das especificidades semiperiféricas da formação social portuguesa, respeitante ao domínio do bem-estar social, é a criação e manutenção mitigada de um *quase-Estado-providência*, ou semi-Estado-providência

⁷⁷ Portugal assinou duas Cartas de Intenções ao Fundo Monetário Internacional, uma em Maio de 1978 e outra em Outubro de 1983. Do seu conjunto e perante a conjuntura criada, resultaria, no essencial, de acordo com Daniel Bessa, a necessidade de proceder à redução do salário real e ao aumento da taxa de juro nominal, que “consustanciam um processo de redistribuição do rendimento nos antípodas das orientações que presidem a qualquer Estado social (...) dando lugar a novas modalidades de injustiça social” (cf. Bessa, 1985: 342).

⁷⁸ Do 1º ao 10º Governos constitucionais, governaram sequencialmente: Mário Soares (1º e 2º); Alfredo Costa; Carlos Mota Pinto; Maria de Lurdes Pintassilgo; Francisco Sá Carneiro/Diogo Freitas do Amaral; Francisco Pinto Balsemão (7º e 8º); Mário Soares; e Aníbal Cavaco Silva (cf. Oliveira Marques, 1998: 624).

como também é frequentemente designado, acontece de igual forma que, no domínio das relações de troca e das relações salariais, a especificidade da situação portuguesa se traduz pela transformação progressiva daquilo que Sousa Santos (1993) denominou de um *Estado paralelo* para um *Estado heterogéneo*, sendo, aliás, esta transição a principal diacrítica do período de normalização. O conceito de Estado paralelo refere-se a uma realidade que sendo mais expressiva no início deste período, tenderá, especialmente a partir da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, a esbater-se. Trata-se, no essencial, de um processo que nasceu do mesmo parto social de que emerge a Constituição de 1976, e que inaugura, desde então, uma disjunção crescente entre o quadro constitucional, cuja essência é progressista coadunando-se assim com o propósito de servir de referência legal para uma sociedade que se queria em trânsito para o socialismo, e as práticas sociais e políticas, que visam, claramente, uma outra Direção: a construção de uma democracia capitalista moderna. Cria-se desta maneira, inevitavelmente, uma discrepância entre a lei escrita e a sua aplicação, que não sendo de *per se* exclusiva do caso português, viria a adquirir, no entanto, um traço particularmente distintivo pelo grau de disparidade que se viria a verificar nos organismos do Estado em Portugal, cuja contradição principal reside no carácter avançado, mas inoportuno, de uma legislação no domínio laboral e social que, como sublinha Sousa Santos, “seguiu o modelo utilizado nas sociais-democracias ocidentais, chegando às vezes a ultrapassá-lo” (Sousa Santos, 1993: 29). Neste contexto os organismos da administração pública do Estado passariam a atuar, desde então, autonomamente como micro-Estados, livres de criar uma conceção própria do grau de aplicação da lei tido como mais recomendável na sua particular esfera de ação. Trata-se de um fenómeno a que Sousa Santos

(1990; 1993) designou de *Estado paralelo*⁷⁹, para frisar a presença de um Estado informal que existe paralelamente a um Estado formal. Significativamente, no plano constitucional, portanto, “à Constituição faltava o Estado que quisesse e pudesse cumprir o seu programa” (Sousa Santos, 1993: 30).

Por se tratar de um programa que resultou de um Pacto entre o MFA e os partidos políticos⁸⁰, o programa constitucional, que pretendia a criação inicial de um modelo de Estado-providência em Portugal, acabaria por não ter um Pacto social de base, que envolvesse o capital e o trabalho, que o sustentasse, motivo pelo qual se verificou a priorização na agenda política, durante este período de normalização, dos processos de elaboração estatal de políticas de regulação social tendentes, então, a criar esse Pacto social inexistente⁸¹, mas imprescindível a um Portugal agora candidato à adesão da Comunidade Económica Europeia. Ora, sendo Portugal um país semiperiférico, e portanto com uma sociedade marcada por uma certa heterogeneidade das suas classes sociais, mas também, como apontam Marques e Ferreira, com “uma relativa incapacidade para gerar excedentes económicos que facilitassem uma compatibilização de interesses diversos” (Marques e Ferreira, 1991: 23), que se

⁷⁹ Mais concretamente Sousa Santos esclarece que este Estado paralelo adquiriu, expressivamente na época, várias formas, e particulariza algumas das características do seu modo de atuação, por exemplo, “tolerando a violação das leis, não fazendo acionar as instituições encarregadas de a reprimir, ou não as dotando dos meios humanos e financeiros para o fazerem; não aplicando ou aplicando seletivamente a lei nos casos em que tal aplicação compete primordialmente a aparelhos do Estado; não regulamentando total ou parcialmente a lei de modo a bloquear a sua aplicação; não criando ou não dotando orçamentalmente os serviços encarregados de executar as políticas sociais legisladas” (Sousa Santos, 1990: 224-225).

⁸⁰ Foram celebrados, concretamente, dois pactos MFA/partidos. O primeiro em 13 de Abril de 1975 e o segundo em 26 de Fevereiro de 1976 (cf. Costa, 1994: 121).

alia, ainda, a meio século de atuação de um regime autoritário e corporativo que explica “a ausência de tradições de organização independentes do Estado e de um relacionamento dialogante entre grupos de interesses” (*id., ibid.*), facilmente se depreende que, do conjunto, resulta um panorama social e político singular. Neste panorama será o próprio Estado democrático a desempenhar um papel ativo, primeiro, na promoção de atores sociais disponíveis para a celebração do Pacto social, em que o Estado utiliza o seu papel na regulação e na produção social e económica para reformular o perfil sociológico tanto dos representantes do trabalho⁸² como dos representantes do capital⁸³, e posteriormente, na criação de uma *sociedade civil secundária* que

⁸¹ Logo em 1976, com o I Governo constitucional, seriam criadas duas instituições para iniciar o processo de macroconcertação social em Portugal: O Conselho Nacional de Rendimentos e Preços (CNRP) e o Conselho Nacional do Plano (CNP). Embora nenhuma destas estruturas perdurasse estava, de facto iniciado o processo de institucionalização da concertação económica e social nacional, isto é, o processo de construção do pacto social em Portugal. Tratando-se de um processo conflitual, que assinala momentos na sua história de maior dificuldade de entendimentos, partilhados ou consentidos, pode considerar-se, mesmo assim, que acabaria por atingir o objetivo geral de criação de um espaço de negociação tripartida (entre os sindicatos, o patronato e o Estado). Nessa trajetória histórica destacam-se alguns factos, como por exemplo: a criação, em 1984, do Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS), no âmbito do qual será elaborada a primeira recomendação, sobre salários em atraso, e será celebrado, em 1986, o primeiro acordo de concertação social efetuado em Portugal, o Acordo de Política de Rendimentos para 1987 (cf. Marques e Ferreira, 1991; Costa, 1994; Afonso, 1998).

⁸² O Estado incentivou a divisão do movimento sindical, na medida em que o trabalho, na altura representado pela Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) passará a estar, desde 1978, também representado pela União Geral dos Trabalhadores (UGT), data em que esta organização foi criada, deliberadamente pelo Estado, para este efeito (cf. Marques e Ferreira, 1991).

⁸³ Tendo o patronato, na época, representação em três Confederações principais, a CIP – Confederação da Indústria Portuguesa, a CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal e a CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal (cf. Marques e Ferreira, 1991).

reconduz as instituições filantrópicas, com grande tradição em Portugal, para um estatuto de semipúblicas, na medida em que, apesar de privadas, fornecem serviços, sobretudo sociais, sob a supervisão do Estado (cf. Sousa Santos, 1993: 45-46). Nasce assim, deste cenário, progressivamente, outra das especificidades da formação social portuguesa e que consiste na própria heterogeneidade do Estado português no relacionamento com os atores sociais.

Trata-se, principalmente, da entrada em cena do que Sousa Santos (1993) designou de *Estado heterogéneo*, cujas medidas visam, a partir de então, sobretudo “reduzir a distância e a discrepância entre o quadro institucional e as relações socioeconómicas” (Sousa Santos, 1993: 33) que, como se viu, caracterizavam o Estado paralelo. Se no sentido da normalização constitucional, este Estado heterogéneo tem sobretudo promovido várias revisões constitucionais⁸⁴, já no sentido da normalização social e política, o mesmo tem atuado mediante decisões administrativas diversas⁸⁵ que lhe permitiram consolidar o seu papel central na regulação social, mesmo quando, ou precisamente porque, esta forma política do Estado é caracterizada por produzir ativamente um discurso estatal que se apresenta, simbolicamente, como

⁸⁴ Teve lugar, em 1982, a primeira revisão constitucional, fruto do entendimento do PS e do PSD (entretanto já se realizaram sete revisões constitucionais desde 1976 até ao presente). Nessa revisão fizeram-se algumas importantes alterações na componente ideológico-programática que se acentuariam no futuro, embora só no âmbito da revisão seguinte, a de 1989, se viesse a consagrar constitucionalmente o princípio de mercado, invertendo definitivamente a ideia de uma sociedade socialista e sem classes presente no texto seminal de 1976 (cf. Rodrigues, 1996; Magalhães, 1999).

⁸⁵ Para além das decisões de cariz administrativo contam-se na forma de atuação do Estado heterogéneo, por exemplo, “objetivos económicos, mecanismos monetários e financeiros, incentivos fiscais, taxas de câmbio, subsídios, formação profissional, ameaças públicas contra os atores sociais mais agressivos, controlo das greves do sector público, criação de mitos de desenvolvimento através dos meios de comunicação social, etc.” (Sousa Santos, 1993: 40).

anti-estatal e anti-regulamentador⁸⁶. Trata-se, no entanto, de uma incapacidade aparente, que é intencionalmente criada por ser funcional a um maior centralismo estatal na regulação social, na medida em que o discurso oficial e a retórica pública são meios que, quando devidamente mediatizados, se revelam eficazes no controlo social dos mecanismos legitimadores da ação política do Estado⁸⁷. Ora, como não existem mecanismos sociais de poder que sejam neutros, sabe-se que “a desregulamentação é sempre, em si mesma, uma forma de regulamentação [logo] o discurso anti-Estado acaba por ter o efeito contrário e, assim, a centralidade do Estado reproduz-se através do discurso da marginalidade do Estado” (*id., ibid.*: 40), residindo a sua força exatamente na sua fraqueza. Ao assegurar, assim, o domínio da regulação social o Estado democrático português tem, inclusive, conduzido a própria normalização estatal desenvolvendo, no domínio das relações de troca, a normalização contratual. Esta orientação estratégica da ação estatal numa formação social com o tipo de especificidades que se evidenciam na história recente de Portugal, significou, como sublinha Sousa Santos, que foram ensaiados, no curto espaço de tempo da jovem democracia portuguesa, modos muito diferentes e contrastantes de regulação social, que ao se sucederem tão rapidamente uns aos outros, e visto que as diferentes tentativas de regulação se traduziram em “leis, instituições, serviços administrativos e ideologias (...) que criaram a sua própria fricção e têm a sua própria inércia, a estrutura do Estado apresenta, em determinado momento, uma composição geo-

⁸⁶ Como salienta Sousa Santos “o Estado tem sido considerado pelos seus próprios agentes um mau gestor e um produtor ainda pior” (Sousa Santos, 1993: 40).

⁸⁷ É um fenómeno que, nos termos de Chomsky (2000), permite às massas consentir sem concordar, num processo de arregimentação da consciência coletiva.

lógica com diversas camadas, diferentemente sedimentadas, umas antigas, outras recentes, cada qual com a sua lógica própria e respetiva orientação estratégica” (Sousa Santos, 1993: 41). Se, por fim, pensarmos na substancial diferença que existe entre uma regulação de transição para o socialismo, uma regulação fordista de tipo keynesiano, e uma regulação neoliberal, então facilmente se percebe que, sendo para esta complexa realidade que o conceito de Estado heterogéneo nos pretende remeter, residirá forçosamente, também aqui, uma das principais especificidades da realidade portuguesa que, ao ter uma importância central para a escolha política do modelo de produção de políticas sociais a adotar, em cada fase ou camada geológica, tem também, consequentemente, profundas implicações, como veremos, para o tipo de políticas educativas vigentes e para o tipo de mandato prevalecente.

Sendo assim, se durante a década de normalização a preocupação fundamental dos Governos constitucionais, em contexto de instabilidade governativa, seria a de moldar a sociedade portuguesa, nas suas várias dimensões, para assegurar a criação de uma sociedade democrática estável compatível com a Europa, e a partir daí também as bases de uma renegociação no sistema mundial que lhe permitisse estabilizar a sua condição de sociedade semiperiférica; já depois de 1986, data em que o Estado português se torna um membro efetivo da Comunidade Económica Europeia⁸⁸, a sua atuação interna passará a ser marcada, explicitamente em todos os sectores da agenda, da diplomacia e da economia nacional, pelos imperativos da harmonização com a Europa, justificando-se a maior parte das decisões políticas,

⁸⁸ Mais especificamente, o Acordo de Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) foi assinado em 12 de Julho de 1985, para começar a produzir efeitos, em termos gerais, a partir de 1 de Janeiro de 1986 (cf. Sousa Franco, 1996c: 256).

tomadas desde então, mediante o recurso a uma dimensão simbólica⁸⁹ dando, assim, origem, no domínio da integração europeia e dos valores inerentes, a uma nova forma política parcelar no modo de atuação do Estado português que Sousa Santos (1993) designou por *Estado-corno-Imaginação-do-Centro*. Trata-se, no essencial, de um processo conduzido e regulado centralmente pelo Estado através da produção de discursos e atos simbólicos que, como explica Sousa Santos, propagam “um universo imaginário onde Portugal se transforma num país europeu igual aos outros, sendo o seu menor grau de desenvolvimento considerado simples característica transitória que cabe ao Estado gerir e atenuar gradual e irreversivelmente na qualidade de guardião dos interesses nacionais” (Sousa Santos, 1993: 51). A partir deste processo, onde a retórica discursiva é protagonista⁹⁰, é possível ao Estado, por referência dis-

⁸⁹ Na segunda metade da década de setenta o PS adota uma bandeira político-discursiva cujo lema é ‘a Europa conosco’. Este slogan eleitoral, lançado na primavera de 1976, ilustra bem, a nosso ver, o início de uma fase em que o recurso à legitimação internacional das políticas nacionais se europeiza progressivamente, num processo que, de resto, se consolidará com o período de governação social-democrata entre o 10º e o 12º Governos constitucionais. O que procuraremos ainda demonstrar, a partir do estudo das políticas educativas para o sector da educação de adultos entre 1996 e 2006, é que, neste sector, aquele é o período a partir do qual, sustentámos, este processo atinge o seu auge e entra em velocidade cruceiro.

⁹⁰ Note-se precisamente aqui, as bases da justificação para a importância que temos vindo a atribuir à necessidade de investigar e divulgar a genealogia dos conceitos, tal como fizemos para o caso específico do campo da educação de adultos de que demos conta noutra lugar (Barros, 2011a), para assim desocultar os casos mais significativos de ressemantização conceptual que estão hoje a ocorrer na esfera da retórica discursiva que tem acompanhado a elaboração das políticas educativas para o sector. Procurando-se, de igual modo, neste processo, evidenciar o papel que a academia e os intelectuais podem desempenhar junto dos próprios educadores de adultos, e das suas identidades em transição (Guimarães e Barros, 2012), na conscientização para a dialética que, como demonstrou Paulo Freire, conjuga uma politização da educação com uma educabilidade da política (Barros, 2011d).

cursiva ao centro, produzir, de acordo com Sousa Santos (1993), sinais inteligíveis e creíveis de uma melhor vida futura, tirar partido de todos os benefícios decorrentes da integração, deslegitimar particularidades do desenvolvimento nacional que não se enquadrem nos padrões do desenvolvimento europeu, e despolitizar o processo político interno invocando a inevitabilidade técnica das medidas adotadas. Ou seja, muito sucintamente, poderemos considerar que uma das mais particulares especificidades da formação social portuguesa parece ser, precisamente, a que advém, na esfera da atuação política interna e externa, da sua contínua capacidade, antes e depois do 25 de Abril de 1974, de afirmação como país semiperiférico no sistema mundial, primeiro, assente no império colonial e, depois, assente na imagem do centro europeu⁹¹.

Ora, atendendo ao facto de que as especificidades da realidade social e política estão dialeticamente relacionadas com as singularidades da realidade educacional, é de esperar que a este período recente da história de Portugal, que aqui tratámos como a década de normalização constitucional, corresponda também uma *normalização da política educativa*. Efetivamente, logo no 1º Governo constitucional, que tem Sottomayor Cardia⁹² como ministro da educação e cultura, se pode observar, de acordo com Rui Grácio, um súbito virar da página, relativamente aos acontecimentos que, na educação, tiveram lugar durante o período revolucionário, e isto, na medida em que se viria a concretizar,

⁹¹ No entendimento político de Sousa Franco, trata-se de “uma imagem deformada do centro europeu” que ficou a dever-se substancialmente ao período caracterizado pela estabilidade governativa dos governos de maioria absoluta obtida pelo PSD, a partir de 1987, e que, portanto poderia ser, mais sinteticamente, “chamada de ‘cavaquismo’” (cf. Sousa Franco, 1996c: 289).

⁹² A sua equipa seria constituída, portanto, entre 1976 e 1978, por: Almerindo Marques; Joaquim Cruz e Silva; Tiago Oliveira e Alexandre Sousa Pinto (cf. Teodoro, 2002: 686).

rapidamente, a intenção governativa de normalizar o sistema educativo, sendo explicitamente “uma das componentes da prática política do poder, a alegada neutralização ideológica do aparelho de ensino, em correlação aparente com o objetivo, prioritário, da sua adaptação às necessidades de um desenvolvimento que exige a preparação de mão-de-obra e de quadros de diferentes níveis de qualificação” (Grácio, 1981: 15-16). Na esfera educacional, inaugurou-se, assim, uma *nova estratégia governativa* que, desde então, procurou realizar uma dupla rutura: por um lado, uma rutura com o discurso anterior, feita em nome da *modernização* e da *neutralidade*, que passa a ser associada a uma gestão técnica da educação, e que pressupõe uma rutura com as intenções e os objetivos dos Governos provisórios, que estavam comprometidos com uma lógica socializante da escola que atribuía à educação o mandato de contribuir para a construção de uma sociedade socialista. Uma rutura acerca da qual Rui Grácio seria, naturalmente⁹³, um dos maiores críticos afirmando a este respeito que “a política de formação de capital humano é, ela mesma, ideologicamente esteada e legitimada, embora, de maneira geral, sem desenvolvimentos retóricos, sendo do reino da ficção... ideológica supor que é possível a desideologização do ensino” (*id.*, *ibid.*: 16)⁹⁴; e por outro lado, uma rutura com as práticas de autogoverno que se tinham autonomamente iniciado, e politicamente consentido, na periferia do sistema educativo (Lima, 1999b), e perante as quais, como refere Teodoro, a normalização na esfera da educação seria reali-

⁹³ Rui Grácio, situando-se explicitamente na linha dos pressupostos do paradigma da educação permanente (Barros, 2011b; 2011d), não só trabalhou na equipa do ministério da educação, precisamente entre 1974 e 1975, como coordenou também a investigação que resultou no relatório da UNESCO (1975) a que já anteriormente nos referimos.

⁹⁴ Relembre-se aqui o legado da pedagogia e pensamento freiriano, sobretudo do conceito de *politicidade da educação* (Freire, 1975; 1980; 1990).

zada através de intervenções negativas, acerca das quais afirma, também opondo-se-lhes criticamente, que “uma política que assenta no carácter negativo das medidas tomadas (saneamento de..., encerramento de..., extinção de...) não pode ser uma política de progresso” (Teodoro, 1978, citado em Teodoro, 2001a: 389). Dois conjuntos de opiniões que, de resto, se situam nos antípodas dos que avaliam as iniciativas do período revolucionário, em matéria de educação, sumariamente como “um inêxito, que se deve sobretudo a um excesso de manipulação político-partidário, que acabou por ‘inquinar’ toda a ação desenvolvida neste período” (Grilo, 1996: 408), e destacam do programa de normalização educacional, entre outros aspetos, o seu contributo para “o estabelecimento de uma legalidade democrática, sobretudo ao nível da gestão dos estabelecimentos de ensino; a correção das injustiças e dos desvios verificados entre 1974 e 1976; [e] o restabelecimento da confiança” (*id., ibid.*: 409).

No geral, com o programa inicial de normalização da política educativa, que seria, de resto, conduzido num rumo com fundo de continuidade pelos sucessivos Governos constitucionais desta época e os seus respetivos ministros para a educação⁹⁵, procurou-se principalmente levar a cabo uma *reorganização da educação* a que era, concomitantemente, atribuída um novo mandato, agora assente, como defende Stoer, nos conceitos de *normalização* e de *eficiência*, para neles “articular uma reforma educacional democrática, que apontava para a melhoria de padrões que antes haviam negligenciado, consideravelmente, a formação de técnicos

⁹⁵ Foram ministros da educação, entre 1976 e 1986, sequencialmente: Mário Sottomayor Cardia (1976-1978); Carlos Lloyd Braga (1978); Luís Valente de Oliveira (1978-1979); Luís Veiga da Cunha (1979); Vítor Crespo (1980-1982); J. J. Fraústo da Silva (1982-1983); José Augusto Seabra (1983-1985) e João de Deus Pinheiro (1985-1987).

e tecnocratas” (Stoer, 1982: 41). Esta reorganização da educação, assim conduzida, pressupunha contribuir para a restauração das relações de produção capitalistas, desafiando e detendo os esforços opostos para a construção de uma *escola democrática*, através da introdução de medidas que, prioritariamente, limitaram a democracia interna, previamente conquistada, na escola, para, posteriormente, restaurar e consolidar as bases da *escola meritocrática* (Stoer, 1986). Ora, do ponto de vista do *paradigma da democratização da educação*, que constitui o contraponto ao paradigma dominante entre os políticos, técnicos e gestores do aparelho de ensino do Estado desde os finais dos anos setenta, a que Antunes (1998) se refere como o *paradigma-discurso da diversificação da educação*⁹⁶, o que mais sobressai da ação do Estado português, desde então transformado em ator de modernização, é a via particular adotada para essa modernização de Portugal que no campo da educação provocaria uma “crise global do sistema educativo” (Teodoro, 1982: 20). Ou seja, desde uma perspetiva crítica, de sentido humanista, as medidas de normalização da educação tendem a ser percecionadas, claramente, como “movimentos de recuo que tiveram lugar a partir da tomada

⁹⁶ Desde esta altura e ao longo da década de oitenta, Fátima Antunes sublinha que *diversificar a educação* “é avançado como o lema e o princípio através dos quais o sistema de ensino melhor pode contribuir para a modernização e desenvolvimento” (Antunes, 1998: 87) e nota que se conjugam neste discurso, de um lado “as propostas de ‘investimento na educação’ e de ‘qualificação dos recursos humanos’, características das estratégias modernizadoras clássicas (e expressas pelas ‘teorias de capital humano’, ‘teoria técnico-funcionalista’ e também de ‘planificação de mão-de-obra’); e de outro lado, “a reformulação daquelas orientações em torno de Projetos de ‘adequação dos sistemas educativos’ e de ‘ligação escola-trabalho’, para responder às ‘novas exigências’ do sistema económico e produtivo, que caracteriza(ram) muitas das reformas levadas a cabo nos países do centro europeu, ao longo dos anos 80, e dos debates em curso nesses países e em instâncias internacionais como a OCDE” (*Id., ibid.*: 88).

de posse do ministro da educação socialista, em 1976” (Stoer, 1982: 43), causando, na essência, uma “crise na área do ensino em Portugal” (*id., ibid.*). Trata-se do início da adoção generalizada do discurso acerca da crise da educação em contexto português que, talvez repercutindo tardiamente, agora num contexto de liberdade democrática, os eventos internacionais associados à crise mundial da educação de finais de sessenta, adquire ênfase nos vários quadrantes relacionados com a educação e com as políticas educativas, mas segundo argumentações em tudo disparees quanto às raízes da crise e ao perfil das medidas a adotar para a sua resolução. Genericamente, se de um lado a crise é identificada na medida em que se expressa e lamenta o retrocesso vivido durante o período revolucionário, quanto ao rumo iniciado pela reforma Veiga Simão⁹⁷, do outro lado, a crise é associada, ao invés, a um certo retorno a essa reforma pré-revolucionária, a partir da década de normalização⁹⁸. É, pois, resistindo aos pressupostos da nova orientação para a política educativa da normalização institucional, que se apontam como aspetos principais desta crise, por exemplo, segundo Stoer, a “persistência de um

⁹⁷ Marçal Grilo, por exemplo, embora em texto mais recente, ilustra esta linha de posicionamento quando se afirma favorável ao restabelecimento da confiança “que foi conseguido sobretudo através da liderança politicamente forte e muito determinada por parte do Dr. Mário Sottomayor Cardia, a quem foi confiada a pasta da educação nos dois primeiros Governos constitucionais” (Grilo, 1996: 409).

⁹⁸ António Teodoro, por exemplo, afirma, neste particular, que todo um conjunto de problemas responsáveis pela crise “resulta da política de contenção, autoritária e incompetente empreendida pelos ministérios Cardia e prosseguida por ministérios posteriores (...) com o I Governo da Aliança Democrática foi adotado um Projeto que, a ser concretizado, levaria às últimas consequências o retrocesso iniciado em 1976. O elogio de Vítor Crespo a Sottomayor Cardia e à sua política como ministro da educação, proferido na Assembleia da República em 1 de Abril de 1981 é a melhor prova do que se afirma quanto à similitude no conteúdo das duas políticas” (Teodoro, 1982: 25-26).

sistema de ensino de classe; um desequilíbrio entre a educação e as novas relações económicas e sociais do País; a progressiva degradação da qualidade científica e da pedagogia educacional; e a adoção de medidas provenientes de uma política autoritária e centralizada” (Stoer, 1982: 43); ou ainda, segundo Teodoro, a “deficiente expansão do sistema educativo, que mantém o nosso País com a mais baixa taxa de escolarização da Europa; o desajustamento do sistema educativo face às necessidades do desenvolvimento económico e social independente do País; e as elevadas taxas de repetências existentes no nosso sistema escolar, tornando a escola num local de insucesso” (Teodoro, 1982: 20-21). Ora, estas são as linhas de divergência fundamentais que, a nosso ver, contribuem para contextualizar, no essencial, as especificidades da realidade da política educativa nacional, sendo possível encontrar uma maior consensualidade no que respeita ao reconhecimento de que a normalização do ensino pressupôs, como eixo estruturante, a recuperação e reafirmação de um controlo central da educação (cf. Stoer e Araújo, 1991).

Portanto, se aconteceu efetivamente que, quer durante o período revolucionário quer durante o período de normalização, a educação manteve um estatuto de clara importância nas políticas públicas, o facto dá-se, porém, desde logo, assente em pressupostos que separam doutrinariamente as respetivas agendas e o seu impacto social, permitindo que se fale, como faz Sérgio Grácio (1986), de uma inversão geral na relação entre sociedade e educação, ocorrida na formação social portuguesa, que transita de um primeiro contexto de *procura otimista* da educação, para um posterior contexto de *procura desencantada* da educação. Assim, e no que concerne à relação entre Estado e educação, enquanto, como assinalam Stoer, Stoleroff e Correia (1990), ao primeiro momento corresponde a priorização, na elabo-

ração das políticas educativas, de um eixo que valoriza a relação *educação-democracia*, ao segundo momento, preva- lecente desde então no panorama nacional, corresponde, por seu turno, a valorização de um eixo, substantivamente diverso daquele, que relaciona *escolaridade-mercado*. Esta mudança de eixo prioritário situa as novas políticas educa- tivas no plano da ideologia da modernização, que foi tornada hegemônica pela normalização, e é, de resto congruente, como sublinha Teodoro (2001b), com essa forma de *Es- tado-corno-Imaginação-do-Centro*, que viria a caracterizar, entre 1977 e 1985, o processo de negociações conducentes à integração europeia.

Toda a produção de políticas sociais e educativas que terão lugar em contexto português a partir desse pe- ríodo refletem o novo mandato que o *desafio europeu* agora justifica e legítima, verificando-se, ainda, que a nor- malização da política educativa em Portugal representou, em traços largos, fundamentalmente “uma substituição da política pelo planeamento” (cf. Stoer, 1982: 82). Assim sendo, passaria a ter lugar, desde então, uma nova fase no discurso político geral, e na política educativa em particu- lar⁹⁹, que denota, de acordo com Teodoro (2001a) a emer-

⁹⁹ De salientar que, a partir desta altura, predominam os princípios da Eco- nomia da Educação na ação governamental que, de acordo com Roberto Carneiro, se num primeiro momento estaria mais orientada para medir o valor económico da educação, com base nas teorias do capital humano, passa a privilegiar posteriormente “a corrente que investe no planeamento quan- titativo da adequação procura-oferta da mão-de-obra dentro do pressuposto de que a disponibilidade de recursos humanos qualificados é uma das con- dições necessárias ao crescimento económico” (Carneiro, 1988: 1). Esta linha de atuação assenta num modelo previsional, construído com base em estudos sistemáticos de necessidades de mão-de-obra que têm como objetivo o desenho de políticas educativas compatíveis com o planeamento do de- senvolvimento económico, ou seja, “trata-se, sem dúvida, de uma atividade ainda muito sustentada na generalidade dos países, visando a tentativa de descodificação do triângulo ‘Economia-Mercado de Trabalho-Educação’” (*Id.*, *ibid.*, 2).

gência de duas preocupações principais na planificação geral da educação: por um lado, a prioridade absoluta dada à formação de técnicos, celebrados discursivamente como imprescindíveis à modernização económica; e por outro lado, o desencadear do processo de elaboração de uma lei de bases, ou lei-quadro, que constituísse o ponto de partida para uma reforma global do sistema de ensino, celebrada discursivamente como necessária ao desenvolvimento nacional. Ora, se no primeiro caso podem-se recensear as iniciativas que visaram reorientar a política educativa para reestruturar a oferta e realinhar a procura, isto é, assumindo uma lógica que concebe, nos termos de Sérgio Grácio (1986) a política educativa enquanto tecnologia social, serão, pois, implementadas, neste período, pela ação governamental, e em consonância com os acordos de política económica celebrados com o FMI, duas medidas principais, ambas destinadas a reanimar o ensino técnico em Portugal¹⁰⁰: a primeira ocorre ao nível do ensino superior, onde se dará início à criação do ensino superior politécnico, um ensino superior de curta duração baseado na formação de técnicos do escalão intermédio, de que resulta um incremento de técnicos superiores¹⁰¹; e a segunda acontece ao nível do ensino secundário, onde, por um lado, se pretendeu reorganizar os planos curriculares com o pro-

¹⁰⁰ São, no essencial, medidas que se inscrevem na chamada reforma Seabra de 1983, que adota uma perspetiva que privilegia, sobretudo, o papel da oferta na determinação das políticas educativas (cf. Stoer, Stoleroff e Correia, 1990).

¹⁰¹ A este propósito, Stoer sublinha que “este Projeto politécnico, largamente financiado pelo Banco Mundial (...) concede prioridade à transformação do sistema de ensino a partir do topo (com a esperança de que a transformação se vá infiltrando até à base do sistema). Verificou-se, assim, uma inversão completa da estratégia e do espírito da revolução, que pretendia alterar o sistema a partir da base (campanhas de alfabetização, educação pré-escolar, concentração de esforços no sector primário, discriminação positiva a favor das classes trabalhadoras)” (Stoer, 1982: 83).

pósito de acentuar a divisão escolar entre uma via de ensino e uma via profissionalizante, e por outro lado, se criariam as novas escolas profissionais, obtendo-se assim um incremento de técnicos profissionais¹⁰². Já no que se refere ao segundo caso podem-se recensear, por seu turno, as inúmeras propostas e projetos de lei que foram apresentadas e discutidas na Assembleia da República visando uma difícil aprovação, que apenas teve lugar no ano de 1986, após um processo que Teodoro designou como um “autêntico D. Sebastião do discurso político dos últimos anos” (cf. Teodoro, 2001a: 406), resultando por fim, deste longo processo legislativo, a almejada lei de bases do sistema educativo nacional.

Pode-se considerar, como defende Teodoro (2001a), que uma vez cumprido o objetivo-chave de aprovar, com uma larga base social e política de apoio, uma lei de bases para o sistema nacional de educação, termina, no essencial, o ciclo da normalização da política educativa. A Lei 46/86 de 14 de Outubro que estabelece o quadro geral do sistema educativo pode ser, pois, tomada como marco de transição para a fase seguinte, na medida em que, durante a primeira década de integração europeia o panorama educacional português ficará marcado, fundamentalmente, pelo início da reforma educativa pós-lei de bases do sistema educativo. A construção política da educação implicaria agora a construção de um consenso nacional em torno da reforma global e articulada do sistema educativo. Ora, não sendo, em particular, o discurso sobre a

¹⁰² Nesta matéria Fátima Antunes, referindo-se à dicotomia escolaridade básica/pós-básica, enfatiza que “se para a primeira é defendido o princípio da igualdade de oportunidades articulado segundo uma perspectiva igualitária, já para a segunda prevalece uma versão meritocrática do mesmo, prevendo a canalização e distribuição de contingentes de estudantes para tipos de cursos congruentes com a divisão social e técnica do trabalho” (Antunes, 1998: 153).

reforma educativa uma singularidade do contexto português, na medida em que os processos reformistas atravessaram, transversalmente, a realidade dos anos oitenta em diversos países (Ball, 1990; 1997), adquirindo até um certo estatuto de panaceia para resolver qualquer problema de modernização, tornando-se no dizer de Teodoro “uma espécie de placebo” (cf. Teodoro, 2001a: 409), o que sim iria caracterizar e marcar outra das especificidades da formação social portuguesa, ao nível da sua realidade educativa, seria, segundo Lima, “o tipo de rutura com o discurso da democratização, fortemente enraizado na política educativa desde 1974 (e até mesmo antes), e a tentativa de articular aquele discurso com a ideologia da modernização” (Lima, 1994a: 124). Em Portugal, como procuraremos evidenciar a partir do campo da educação de adultos, “o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, e com ela compatibilizado, dados os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provêm” (*id.*, *ibid.*).

Posto isto, interessa apenas sublinhar que se a nova fase europeia da história contemporânea de Portugal foi marcada, até ao início da década de noventa, por um certo euro-otimismo, derivado principalmente, de acordo com Rodrigues, da circunstância de que entre 1986 e 1990 “a economia portuguesa foi francamente expansionista, aproveitando a conjuntura internacional favorável e as verbas da CEE” (Rodrigues, 1996: 386), já a partir desse período, ao mesmo tempo que se dá uma viragem neoliberal no panorama geral da política nacional e que a conjuntura económica internacional muda, verifica-se, de algum modo, que a lente de observação com que habitualmente se vinha fazendo, no espaço público, a leitura do significado da integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia

começa a sofrer focagens e refocagens diversas para fazer frente, de uma forma mais crítica, não só aos desafios, mas também, incontornavelmente, aos problemas da integração europeia.

1.3. A Agenda Política Nacional para a Educação de Adultos até Meados dos Anos 90: Diacríticas dos Diferentes Mandatos e Tipos de Oferta Pública

A Agenda para a EA até ao 25 de Abril de 1974

Mesmo adotando uma visão abrangente para a educação de adultos construída a partir do modo como internacionalmente se configurou este domínio enquanto campo socioeducativo específico, torna-se difícil discordar de Alberto Melo quando afirma que “não houve em Portugal, até 1974, um verdadeiro sistema de educação de adultos” (Melo, 1981: 368), na medida em que, do ponto de vista do agendamento político e da decisão, execução e prossecução das políticas públicas, este sector tem sido caracterizado, se não pela total ausência no plano político, pelo menos por uma expressiva intermitência e desatenção, que de resto se manterá, de forma ainda mais paradoxal no âmbito de um Estado democrático, até meados da década de noventa do século passado, altura a partir da qual a categoria educação de adultos parece desaparecer da esfera estatal. Trata-se de uma realidade educacional muito singular que não se poderá compreender sem convocar transversalmente os traços principais que marcam a especificidade da formação social portuguesa, a que fizemos, por isso mesmo, prévia referência.

Se a educação de adultos, sobretudo quando perspectivada enquanto subsistema do sistema educativo, isto é, na sua dimensão de formação escolar dos adultos, tem pouca história no panorama oficial português anterior ao 25 de Abril, há que salvaguardar, não obstante este facto, que no domínio da intervenção socioeducativa a sua situação se re-

vela, diferentemente, mais consistente, muito embora estando bem longe de constituir um quadro estável e poli-facetado como o que ocorreu noutros contextos nacionais, com destaque principalmente para os países do norte da Europa. Neste aspeto, o que importa assinalar, como afirma Salgado, é que as iniciativas sociais não estatais para dar resposta à procura de saber pela população adulta de meios populares “é uma realidade com algum significado, bem conhecida em Portugal, pelo menos desde o século passado” (Salgado, 1996: 189). Com efeito, os estudos, por exemplo de Goodolphin (1974) ou de Barrilaro Ruas (1978), apontam para a existência, desde meados do século XIX, de uma certa tradição portuguesa ao nível do associativismo popular, na medida em que, em ambos os trabalhos, se procede a um levantamento de inúmeras iniciativas do movimento associativo, particularmente em contexto urbano, que, por si só, expressa quer uma considerável diversidade de organizações¹⁰³, no plano mais institucional, quer uma grande dinâmica de atividades orientadas para uma promoção da socialização cívica e da instrução elementar, no plano mais ideológico. Trata-se, no essencial, de uma realidade associativa onde se desenvolveriam diversas atividades de educação de adultos, *lato sensu* entendida, marcadas por práticas educativas e métodos de intervenção pedagógica mais típicos da corrente da educação popular (Barros, 2011a). Movimento associativo que, no geral, viria a ser ex-

¹⁰³ Tais como, por exemplo, associações comerciais, de socorros mútuos, de instrução popular, associações fraternais, associações profissionais e de operários, associações filantrópicas, cooperativas, caixas de crédito e bancos populares, federações e uniões de sindicatos, etc. Nos termos de Goodolphin, nestas associações que “podem ser chamadas de instrução popular ou de temperança (...) podem ter lugar as leituras, as preleções, os cursos, acomodados à inteligência e ao tempo de que o operário pode dispor para tudo isto, e a biblioteca enriquecida de livros próprios para estas instituições” (Goodolphin, 1974: 27-28).

pandido com o regime republicano¹⁰⁴, apesar da maior preponderância dada, nesta época histórica, principalmente ao vetor da generalização da instrução popular e da difusão das aquisições básicas de leitura, escrita e cálculo, de resto um sinal claro do triunfo da cultura escrita na modernidade ocidental, representando uma reorientação a que Barrilero Ruas se refere nestes termos, “no plano da educação isto significa o abandono consciente e intencional das tradições de sabedoria popular, que haviam de ser substituídas por uma ciência racionalista, que teria como única chave o ‘abre-te Sésamo’ do Alfabeto. Daí a importância quase obsessiva que passa a ter a alfabetização” (Barrilero Ruas, 1978: 288).

Efetivamente, segundo Magalhães (1994), quando se dá a implantação da República em 1910, existia já em Portugal um movimento popular que ia no sentido de promover a alfabetização da população adulta, a que se tinham timidamente acrescentado algumas medidas no domínio da formação escolar, datando, ao que tudo indica, a primeira referência legal ao ensino de adultos, à reforma da instrução primária de Passos Manuel e Alexandre Campos, promovida um ano depois de Portugal ter decretado a obrigatoriedade escolar¹⁰⁵ em 1835. No contexto oitocentista merece referência ainda, pelo

¹⁰⁴ Nasceriam no período republicano novas associações de carácter cultural, tais como, sociedades de instrução e recreio, orfeões e bandas de música, grupos cénicos, bibliotecas e universidades populares, etc. (cf. Barrilero Ruas, 1978).

¹⁰⁵ Numa perspectiva de análise comparada e indagação histórica da realidade educativa, Teodoro (2001a) sublinha que, apesar de Portugal ter sido um dos pioneiros a introduzir a escolaridade obrigatória, logo no ano de 1835, será no entanto o país que apresenta em 1870, passados 35 anos, a mais baixa taxa de frequência escolar, apenas 13 %, no contexto ocidental da construção da escola de massas. A França é o país que naquela data apresenta a mais alta taxa de frequência escolar, de 75%, não obstante a introdução da escolaridade obrigatória francesa datar de 1882, sendo portanto 47 anos mais tardia (cf. Teodoro, 2001a: 99-129).

que traduz de esforço alfabetizador, a campanha pela instrução pública de 1850, no âmbito da qual seriam criados os primeiros¹⁰⁶ cursos oficiais de instrução primária para adultos. Será, pois, a partir desta herança e, de acordo com Silvestre, também com base nas “ideias iluministas e positivistas que proliferavam pelo mundo” (Silvestre, 2003: 110), a que se pode acrescentar a expansão das ideologias socialista e anarquista (Barros, 2012a), que durante os 16 anos que irá vigorar a I República se pode constatar, particularmente através da abundante produção normativa, um maior relevo, inovador na esfera estatal, dado, assim, pelos republicanos às questões educativas, especialmente com medidas que visavam contrariar um analfabetismo generalizado na população portuguesa. Destas medidas sobressaem duas particularmente importantes para a educação de adultos: o apoio ao associativismo popular e à ação de ligas e sociedades recreativas; e a criação das escolas móveis. Apesar destes esforços, que denotam uma vontade política de intervir na situação educacional dos adultos, a realidade é que se, ainda na fase final da Monarquia Constitucional, as taxas de analfabetismo¹⁰⁷ da população, com idade igual ou superior a sete anos, era de 78% em 1878 e de 74% em 1900, também não se observa uma alteração nestes dados, que possa ser considerada significativa, entre o início e o fim do período republicano, em que esta mesma taxa era de 69% em 1911 e de 66% em 1920. Ora, isto permite inferir que mesmo num período em que estão presentes medidas políticas que impelem uma generalização da instrução e da alfabetização, a mudança da realidade social e, neste caso, educacional, pressupõe mais da esfera estatal do que simples preocupações legislativas, isto para alcançar uma efetiva con-

¹⁰⁶ Segundo Nogueira (1996), a iniciativa pioneira, embora efêmera, na educação de adultos em Portugal aconteceria em 1815, quando se procurou criar escolas nos quartéis.

¹⁰⁷ (cf. Candeias, 2001: 55).

cretização do que se preconiza formalmente¹⁰⁸. Assim, embora o mandato oficial explícito na agenda política nacional fosse o de universalizar a instrução, a realidade estatística da época mostra que a esmagadora maioria dos portugueses estava, de facto, afastada da cultura escrita.

Se no desenvolvimento inicial do sector público da educação de adultos em Portugal se podem assinalar muitas discrepâncias entre o pretendido, ou anunciado, e os resultados alcançados, especialmente no que toca aos esforços alfabetizadores, os constrangimentos impostos, a partir de 1926¹⁰⁹, pelo conservadorismo autoritário da ditadura viriam a agravar ainda mais a situação educacional dos adultos, não obstante se poder assinalar uma progressiva queda¹¹⁰ nos valores absolutos das taxas de analfabetismo. Como aponta Santos Silva, o salazarismo “interrompeu, de facto, as iniciativas estatais de instrução popular ensaiadas na Primeira República e contrariou sistematicamente os movimentos sociais de cariz associativo, doutrinal e educativo” (Santos Silva, 1990: 17). Ora, no que diz respeito ao domínio da intervenção socioeducativa, o regime iria restringir fortemente as associações existentes ao mesmo tempo que apostaria na fórmula corporativa¹¹¹, assegurando-se mediante diversas iniciativas regulamentadoras,

¹⁰⁸ No Relatório da Direção-Geral de Educação de Adultos elaborado em 1986, pode ler-se a este respeito, que “desde os finais do século [XIX] até hoje a legislação contemplou, profusa e com certeza muito formalmente, a questão dos adultos que não sabiam ler nem escrever. E apesar do constante propósito de ‘extinção do analfabetismo’, no discurso político e nos textos legais, este nunca foi atingido” (DGEA, 1986: 1).

¹⁰⁹ E, fundamentalmente, a partir da constituição política do Estado Novo em 1933.

¹¹⁰ A taxa de analfabetismo, considerando as pessoas maiores de sete anos, durante o período salazarista era de 62% em 1930; 52% em 1940; de 40% em 1950; e de 30% em 1960 (cf. Candeias, 2001: 55). O que traduz, como sublinha Teodoro (2001) os fracos progressos conseguidos nesta matéria, principalmente quando comparados com a situação que se verificava noutros países europeus.

¹¹¹ Data da década de trinta a criação das casas do povo, das casas dos pescadores, etc. (cf. Lima, 1994b).

que a intervenção política e social não perturbava os pressupostos da ideologia estatal. Como sublinha Lima, “o corporativismo português, que tem sido caracterizado como um ‘corporativismo de Estado’ e não como um ‘corporativismo de Associação’ (que era o apontado como objetivo do Estado Novo), foi sempre conduzido e impulsionado pelo poder central sem que os cidadãos tenham autonomamente assumido iniciativas próprias de substância” (Lima, 1994b: 63). A dimensão popular da educação de adultos foi, pois, remetida para um estado de hibernação¹¹² dando forma, desde então e no nosso entender, a uma das especificidades do contexto nacional, que se traduz, hoje, na pouca força ou tradição de um movimento social organizado que reclame a necessidade da população adulta usufruir da educação como direito e que, por isso, reivindique um lugar sólido para a educação de adultos no agendamento das políticas públicas nacionais (Barros, 2011c).

Por outro lado, no que diz respeito ao domínio estatal da formação escolar dos adultos, especialmente no período de 1930 a 1950, sobressai uma parca e afunilada atuação formal¹¹³, na medida em que, no Portugal salazarista, tal como outrora na Inglaterra novecentista, “a educação do povo era vista como algo passível de se transformar em subversão”

¹¹² Licínio Lima enfatiza, neste particular, que com a ditadura a dinâmica da tradição associativa anteriormente observada viria a declinar significativamente, na medida em que, afirma “proibidas ou dissolvidas muitas dessas associações durante o regime autoritário, especialmente a partir da década de 1930, controladas e vigiadas aquelas que permaneceram, por vezes numa espécie de hibernação, muitas viriam a renascer com o 25 de Abril de 1974” (Lima, 2005: 37).

¹¹³ No Relatório da Direção-Geral de Extensão Educativa, elaborado em 1991, pode ler-se uma síntese da legislação global produzida para o sector. Da que foi produzida neste período sobressaem dois Decretos de 1929. O Decreto nº 16 481 de 8/2/29 e o Decreto nº 16 826 de 8/5/29, ambos relacionados com a instrução do povo e a extinção do analfabetismo (cf. DGEE, 1991: 44-80).

(Melo, 2007: 1), pelo que a aposta do regime na educação dos adultos não vai para além de uma generalização da literacia e numeracia, praticada a baixos custos, por assentar em professores pouco qualificados e mal remunerados¹¹⁴, sendo um polo da educação que privilegiará, caracteristicamente, a manipulação ideológica e a simplificação curricular, constituindo, verdadeiramente, um *método dos pobres*, como era, de acordo com Ramos (1993), designado, de forma explícita, pelo próprio Salazar. Tratava-se, com efeito, de uma conceção da educação de adultos formulada num contexto ideológico muito particular¹¹⁵, tal como sublinha Lima, em que, na

¹¹⁴ Inclusivamente, como assinala Fernandes, nesta época “as dificuldades de mobilização de professores levarão as autoridades a adotar medidas de discriminação e controlo por forma a coagir os docentes a uma colaboração que não desejavam” (Fernandes, 1993: 139).

¹¹⁵ Para ilustrar este contexto Alberto Melo cita dois dos ideólogos de Salazar do seguinte modo “no seu estilo bilioso, escrevia Alfredo Pimenta, em 1932, no jornal ‘A Voz’: ‘Ensinar o povo português a ler e a escrever para tomar conhecimento das doutrinas corrosivas de panfletários sem escrúpulos, ou de facécias mal cheirosas que no seu beco escuro vomita todos os dias qualquer garoto da vida airada ou das mentiras criminosas dos foliculários políticos, é inadmissível. Logo concluo eu, para a péssima educação que possui e para a natureza da instrução que lhe vão dar, o povo português já sabe de mais’. E um deputado do partido único, Pinto da Mota, afirmava com o mesmo espírito, em 1938: ‘Deformar o espírito de quem aprende é a maior das desgraças; é melhor deixá-los analfabetos do que com o espírito deformado... Se nós queremos entregar esse milhão e seiscentos mil analfabetos nas mãos de qualquer professor, esses homens podem vir a transformar-se em inimigos da sociedade’” (Melo, 1980: 42). Também Luíza Cortesão, com idêntico propósito, cita uma escritora da época, Virgínia de Castro e Almeida, que conforme escreveu “num artigo de *O Século* de 5 de Fevereiro de 1927, afirma: ‘Que vantagens foram buscar à escola? Nenhumas. Nada ganharam. Perderam tudo. Felizes os que esquecem e voltam à enxada. A parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa reside nesses 75% de analfabetos’” (Cortesão, 2000b: 67). Estas afirmações, ainda nos termos de Cortesão, fazem parte de um coro que, com o correr do tempo se vai intensificar, e nos quais “são glorificadas a ignorância, acompanhada da obediência, a limpeza e ordem e a pontualidade, assim como a poesia da pobreza e da vida rural, ao mesmo tempo que se aproveitam todas as oportunidades para procurar reduzir as aspirações de promoção social através da educação” (*Id.*, *ibid.*).

esfera estatal, “tanto a Assembleia Nacional como a Câmara Corporativa viriam a produzir discursos em que avultava a questão – ‘Deve-se ensinar o povo a ler?’ –” (Lima, 1994b: 63). Deste modo, torna-se evidente, que o mandato educacional do Estado ditatorial português estava, prioritariamente orientado para a criação de elites qualificadas em detrimento da alfabetização das massas, num vincado “obscurantismo programado” como lhe chamaria Alberto Melo (cf. Melo, 2003: 2). Ora, apesar de este entendimento geral acerca do que era desejável e legítimo que o sector da educação de adultos promovesse na sociedade portuguesa se ter, no essencial, mantido ao longo dos quarenta e oito anos de duração do regime, dar-se-ão alguns incrementos a partir dos anos 50 que importa salientar. Assim, se na década de cinquenta há a assinalar o incremento da alfabetização e da instrução elementar com a elaboração, em 1952, do Plano de Educação Popular (PEP) e a realização subsequente da Campanha Nacional de Educação de Adultos¹¹⁶ (CNEA), promovida entre 1953 e 1956, já na década de sessenta há a assinalar, por seu turno, o arranque do ensino técnico, com a criação do Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA), em 1962, do Centro Nacional de Formação de Monitores (CNFM), em 1965, ou do Serviço Nacional de Emprego (SNE), em 1968, só para destacar aqueles que deixando em aberto algumas iniciativas acabariam por ter, no nosso entender, repercussões alicerçantes no panorama posterior da oferta de educação e formação de adultos que se viria a erigir sob o mandato do novo vocacionalismo.

¹¹⁶ Acerca da segunda fase desta Campanha, Melo e Benavente comentam que “durante pouco mais de dois anos, estes cursos de educação de adultos entregaram cerca de 150 000 certificados de estudos primários elementares (...) é legítimo duvidar que todos estes certificados tenham sido obtidos após uma preparação adequada” (Melo e Benavente, 1978: 29), e sublinham o carácter compulsivo das medidas tomadas lembrando que “para obter a carta de condução ou para entrar para uma fábrica, era preciso ter ‘o papel’” (*Id., ibid.*).

Note-se que todas estas iniciativas para o sector, que ocorrem segundo um padrão centralista, típico do contexto do Estado Novo, traduzem o impacto que as transformações mundiais do pós-segunda-guerra-mundial acabariam por ter num país semiperiférico como Portugal, que sendo, como vimos, membro fundador da EFTA desde 1959, enceta esforços para a modernização económica nacional, naturalmente moderados pelo pendor ideológico conservador do regime. Uma modernização que, de resto, deixava de ser compatível com a situação educativa¹¹⁷ da generalidade da população, na medida em que, como notam Melo e Benavente, revelava “um país demasiado ‘subdesenvolvido’ para ser bem aceite no mercado mundial” (Melo e Benavente, 1978: 27). Já na fase final do regime, a política educativa marcelista, em que teve lugar a Reforma Veiga Simão a que já nos referimos, para o sector escolar da educação de adultos iria, no plano da oferta pública, por um lado, centrar-se na qualificação escolar de tipo médio e superior com a criação de novas universidades e, por outro lado, provocar o aumento geral da escolaridade obrigatória com o lançamento, em 1971, dos Cursos de Ensino Primário Supletivo

¹¹⁷ Na medida em que “o subinvestimento na educação é uma característica de todo o período do Estado Novo, incluindo os seus anos finais, marcados por uma certa explosão escolar” (Teodoro, 2001a: 126), a situação educativa da população portuguesa apresentava-se muito aquém dos valores médios encontrados nos vários indicadores usualmente adotados para avaliar o estado da educação de cada país no panorama internacional. Esta realidade constitui o que diversos autores têm vindo a designar como *o atraso educativo português*, nomenclatura que, no entanto, não adotamos por nos parecer, teoricamente, em contradição com a ideia, que perfilhamos, de que não sendo a história linear, não há uma direção exclusiva e inevitável a seguir por todos, com maior ou menor adiantamento ou atraso... no alcance da meta final. Parece-nos mais pertinente questionar o processo de construção das balizas adotadas para estabelecer essas distinções. Isto não nega o reconhecimento de problemas na situação da educação dos portugueses, simplesmente permite tornar mais dilemática a questão das opções presentes, e ausentes, na agenda política nacional para o sector da educação de adultos.

para Adultos¹¹⁸ (CEPSA); enquanto, no plano da inovação institucional, iria surgir, também em 1971, a intenção de criar uma Direção Geral de Educação Permanente (DGEP), que, não teve seguimento na medida em que o respetivo diploma orgânico não chegaria a ser aprovado¹¹⁹. No domínio da intervenção socioeducativa continuará a assistir-se apenas ao desenvolvimento de iniciativas e Ações¹²⁰, que estando controladas pelo regime não originavam as temidas atividades subversivas, o que não impede, nem impediu que se explorasse sempre, no campo educacional mais engajado, a margem de manobra conjunturalmente possível¹²¹.

Chega-se assim às vésperas do 25 de Abril de 1974, quando a ditadura finalmente sucumbe, com um panorama muito exíguo no campo da educação de adultos, de tal forma que, quer do ponto de vista da solidez quantitativa e disseminada da oferta, quer do ponto de vista da adequação

¹¹⁸ À propósito dos Cursos de Ensino Primário Supletivo para Adultos (CEPSA), Silvestre afirma que estes “não eram mais do que o repetir dos cursos da ‘instrução primária elementar’ para crianças (os mesmos professores, as mesmas matérias, estratégias, atividades, formas de avaliação das crianças e sobretudo as mesmas finalidades)” (Silvestre, 2003: 111).

¹¹⁹ A Direção Geral da Educação Permanente (DGEP) seria retomada em 1973, tendo permanecido em funcionamento até ao ano de 1979.

¹²⁰ Podem-se assinalar, por exemplo, a Obra das Mães pela Educação Nacional, ou a Mocidade Portuguesa, ou a Junta Central das Casas do Povo, ou as Ligas Católicas, e mais na fase final do regime, o Graal, ou a Obra Diocesana, ou diversos tipos de cooperativas e associações (cf. Barrilero Ruas, 1978).

¹²¹ À respeito do trabalho de alfabetização coordenado por Maria de Lourdes Pintassilgo e por Teresa Santa Clara, na equipa do Graal de Coimbra, Paulo Freire descreve o seguinte diálogo ocorrido em 1971 em Genebra: “em certo momento da conversa o jovem português se referiu diretamente ao trabalho de Coimbra: – O Paulo Freire sabe o quanto um grupo de católicas deturpou suas ideias na zona rural de Coimbra? – O que conheço do trabalho feito em Coimbra não me parece ser uma distorção de minhas propostas mas, tudo indica, o que poderia ser feito historicamente – disse e prossegui: – sob que regime, sob que vigilância policial você acha que as moças trabalharam em Coimbra?” (...) “O trabalho das moças católicas tinha sido apenas sensato e feito nos limites da boa tática e não reacionário” (Freire, 2001a: 176-177).

e pertinência das próprias ações organizadas tendo em vista os adultos, se pode afirmar que a educação de adultos praticamente não possui um passado em Portugal, sendo o mesmo ainda mais inconsistente do ponto de vista do processo político das precárias e dispersas políticas públicas destinadas ao sector. Por outras palavras, naquilo que se revelou e consagrou internacionalmente como o aspeto distintivo deste campo educacional, parece-nos que quase nada pode ser identificado até 1974 no contexto nacional, cuja principal diacrítica resulta ser, paradoxalmente, a permanência de uma abordagem teórico-pedagógica escolar e escolarizante, transversalmente adotada durante todo este período, em que “as ações organizadas de educação de adultos assentaram (...) no professor primário (...) e na escola. Os conteúdos, os processos, os métodos e as técnicas são transpostos da escola para a educação de adultos; e os professores na generalidade dos casos, não recebem qualquer formação adequada à ação pedagógica com adultos” (DEGP, 1979: 19). Com um pano de fundo como este não surpreende, verdadeiramente, que em 1970, se possa observar que “metade da população adulta portuguesa [com mais de 14 anos] não dispunha da habilitação conferida pelo ensino primário, 28,2 % era iletrada, e só 14 % possuía mais do que aquele nível de ensino” (*id.*, *ibid.*: 21).

A Agenda para a EA durante o Período Revolucionário (1974-1976)

Durante o período revolucionário, em que se procura por vias diversas o caminho para a construção de uma nova sociedade democrática, dar-se-á uma alteração profunda, embora efémera, no equilíbrio de forças operantes na regulação social, de tal forma que “o poder desloca-se do Estado para a

sociedade civil e a ação daquele é, numa primeira fase, posta em causa e substituída pela ação popular” (Lima *et al.*, 1988: 80), o que significaria a emergência de fortes contradições, e alguns bloqueios, no contexto sociopolítico de desenvolvimento da educação de adultos. Efetivamente, nos dois anos subsequentes ao golpe militar, e com o intuito de fazer face a uma inquietante realidade educacional, assiste-se ao simultâneo brotar de riquíssimas iniciativas a nível local, popularmente desencadeadas, e de contraditórias atividades no âmbito da iniciativa estatal, em que há a assinalar duas fases distintas.

Assim, no domínio da intervenção socioeducativa vive-se um período histórico de eufórica participação social e cívica em que se multiplicariam, como nunca, as iniciativas locais de base e os espaços informais da sua realização¹²², configurando “uma densa malha de estruturas e práticas de animação” (Santos Silva, 1990: 19). Vindo a representar, a nosso ver, o único, mas profundamente expressivo, *período dourado* da educação de adultos em Portugal, na medida em que entre 1974 e 1976, se regista a existência de um poderoso movimento popular que, de acordo com Canário, “constituiu um imenso e dinâmico processo coletivo de aprendizagem para milhões de trabalhadores, através da sua participação em múltiplas formas políticas de debate e de decisão (assembleias, comissões), de luta (greves, manifestações, ocupações, elaboração de cadernos reivindicativos), de gestão autónoma de empresas e herdades abandonadas ou tomadas aos patrões” (Canário, 2007: 14). Trata-se, de um período de extraordinário dinamismo nas organizações comunitárias de base em que, por todo o país, se desenvolvem ações de educação de adultos

¹²² Neste âmbito Lima refere que “as associações populares, comissões de moradores, associações de educação popular e outras organizações e grupos de base, realizaram múltiplas atividades mobilizando largos sectores das populações e assumindo características típicas de mobilização de massas e formas de democracia direta” (Lima, 1994b: 63).

visando, em alguns casos, a alfabetização e pós-alfabetização, mas, também, na esmagadora maioria das vezes, amplas ações de cariz socioeducativo e sociocultural¹²³.

Quanto ao domínio da educação de adultos inserido na iniciativa estatal, a dinâmica a que então se assistiu apresentaria aspetos contraditórios, de tal modo que se pode distinguir, de modo genérico, duas fases na atuação da Direção Geral de Educação Permanente (DGEP). A primeira fase decorre entre Abril de 1974 e Novembro de 1975, sendo de destacar de entre as atividades¹²⁴ fundamentais desenvolvidas, nesta altura, para o sector da educação de adultos, sobretudo, a constituição de um grupo de trabalho encarregue de elaborar, em Maio de 1975, um Plano Nacional de Alfabetização (PNA). Este plano que no panorama nacional da época se sucede quer às Campanhas de Dinamização Cultural (CDC), conduzidas pelo MFA¹²⁵, quer às Ações de Alfa-

¹²³ No Relatório da Direção-Geral de Extensão Educativa, elaborado em 1991, refere-se que “estas iniciativas locais abrangem também o teatro, o cinema, a música, serviços de biblioteca, realização de colóquios, estudos de património local, cursos de cooperativismo, culinária, eletricidade, planeamento familiar, puericultura, primeiros socorros, etc.” (DGEE, 1991: 52).

¹²⁴ De acordo com o Relatório da DGEP, coordenado em 1978 por Manuel Joaquim Sobral Gonçalves, entre 1973 e Abril de 1974, a DGEP esteve principalmente envolvida nos cursos CEPSA e no ensino liceal noturno, embora também promovesse a constituição de bibliotecas populares, e assegurasse a produção, aquisição e distribuição de material audiovisual diverso. Naturalmente, após o 25 de Abril, a sua principal preocupação seria o saneamento desses livros e filmes amplamente comprometidos no seu conteúdo político com o regime anterior (cf. DGEP, 1978: 1-2).

¹²⁵ A principal preocupação da 5ª Divisão do Estado-maior General das Forças Armadas (EMGFA), era a de operar “junto das populações socioculturalmente mais desfavorecidas, em ordem ao ‘esclarecimento cívico’ (...) visando mostrar a todo o povo português que a revolução do 25 de Abril não tinha sido, apenas, um golpe de Estado, mas que se procurava modificar profundamente a vida portuguesa” (DGEA, 1986, 3). Nestas ações de dinamização cultural valoriza-se, pois, como nota Santos Silva, os “métodos de esclarecimento pontual de agentes tidos por iletrados, logo, imprevistos cívica e politicamente” (Santos Silva, 1990: 20).

betização (AA), realizadas por estudantes¹²⁶ nas suas férias escolares, não chegaria a ser implementado, mas traduz uma orientação geral, de tendência centralizadora, que Lima *et al.* qualificariam como uma “perspetiva voluntarista de ‘campanha’, impossível de concretizar no quadro de uma sociedade pluralista e livre” (Lima *et al.*, 1988: 81), na medida em que o seu principal objetivo¹²⁷ passava por reduzir, em apenas três anos, a taxa de analfabetismo de 23 % para 3 %, promovendo atividades que se deveriam desenrolar do centro para a periferia e da cidade para o campo, numa lógica de atuação geral que Stoer (1986) denominou como *a corrente de alfabetização*, e Barbosa (2004) designou de *tendência sistémico-institucional*, e que nos termos de Lima satisfaz “um Projeto de produção acelerada de diplomados,

¹²⁶ Estas ações de alfabetização, de carácter mais pontual, eram asseguradas tanto por estudantes pré-universitários do Serviço Cívico Estudantil (SCE), como por estudantes universitários, de organizações como a Pro-União dos Estudantes Portugueses (PRO-UNEP) ou a União dos Estudantes Comunistas (UEC), que promoveu o Movimento Alfa, em 1976, no âmbito do qual circulou um documento informal denominado: Resumo do Método Paulo Freire e a sua Aplicação Prática para Portugal (cf. DGEA, 1986: 4; Matos, 1979). Melo e Benavente sublinham a este respeito que “este esforço meritório dos estudantes foi contrariado por certos padres nas regiões do Norte e pelos caciques locais, que viam nestas campanhas uma inadmissível invasão dos seus ‘domínios’. Há também que ter em conta a inexperiência dos estudantes, levados pelo entusiasmo mas agindo em regiões onde o espírito do 25 de Abril ainda não tinha penetrado” (Melo e Benavente, 1978: 32).

¹²⁷ Note-se, inclusive, o profundo contraste entre a intervenção estatal traduzida nos pressupostos deste PNA, cujo esquema organizativo era extremamente centralizador, assente na utilização de brigadas por freguesia, e as várias ações de alfabetização realizadas pelas comissões de moradores, de trabalhadores, cooperativas, etc. (cf. DGEA, 1986: 4; Melo e Benavente, 1978: 33-38). Não obstante este facto, as interpretações produzidas a este respeito não são consensuais, na medida em que à luz dos pressupostos do pensamento freiriano, enquanto para uns, em ambos os tipos de alfabetização as ideias freirianas estão presentes, sendo mais vincada a presença do Projeto de literacia crítica de Freire na intervenção estatal e a presença da pedagogia libertária de Freire na esfera não estatal (cf. Stoer e Dale, 1999: 78-79); para outros apenas as atividades no domínio da intervenção socioeducativa podem ser consideradas próximas do *ethos* freiriano (cf. Santos Silva, 1990: 21).

sob *slogans* vanguardistas, concepção centralizada e pendor endoutrinador” (Lima, 2005: 38). Ora, após o verão quente de 1975, e do contragolpe de 25 de Novembro¹²⁸, tomará posse, em Dezembro, Alberto Melo como novo Diretor-geral na DGEP, que dando início, durante o 6º Governo provisório, a uma reorganização¹²⁹ e reorientação da política de educação de adultos teve como estratégia de arranque, para promover um tipo novo de intervenção estatal, “dar respostas às solicitações vindas dos grupos de base (...) e envolver prioritariamente as populações a que tradicionalmente foi vedado o acesso aos meios de expressão e de aquisição de conhecimentos indispensáveis à participação plena na vida social” (DGEP, 1978: 4). A nova agenda política desta Direção-geral adota, como refere Guimarães (2003), os princípios do paradigma da educação permanente, nos termos do Relatório de Faure *et al.* (1972) e das Recomendações da UNESCO, tendo sido a sua atuação política particularmente legitimada pela nova Constituição da República¹³⁰, de 1976;

¹²⁸ Stoer e Dale referem-se ao contexto político do período revolucionário afirmando que “durante esses dois anos de Governos provisórios, uma série de reformas da alargada ‘ala esquerda’ do espectro político foram solicitadas, discutidas, e, muitas vezes, brevemente implementadas. É importante referir, desde já, que esta ‘ala esquerda’ foi sujeita a pelo menos tantas interpretações como o próprio trabalho de Freire e também ao mesmo número de apropriações incompatíveis” (Stoer e Dale, 1999: 69). Apenas tendo este facto em mente se poderá interpretar a discrepância de ação entre a primeira e a segunda fases de atuação da DGEP, bem como os eventos que se sucedem a partir dos primeiros Governos constitucionais.

¹²⁹ Foram, por exemplo, criados vários grupos de trabalho para dinamizar o sector, de entre os quais se podem referir alguns com missão muito específica: audiovisuais; bibliotecas populares; bolsas; centro de documentação; equipas distritais; estudo da nova carreira escolar dos adultos; apoio às associações de educação popular; jornal; núcleo de formação; publicações na educação de base; rádio; relações internacionais; relações públicas; televisão; etc. (cf. DGEP, 1978: 4-9; Melo, 1981: 370-373).

¹³⁰ Neste particular, Melo afirma que: “esta nova cooperação entre Estado e grupos populares, consagrada na Constituição, foi levada ao pé da letra pela DGEP” (Melo, 1980: 55).

pelo Relatório¹³¹ da missão de especialistas suecos que visitou o país, em Maio de 1976, no quadro, existente na época, da cooperação entre a Suécia e Portugal; e pelo Relatório¹³² *Para uma Política da Educação em Portugal*, publicado, em Agosto de 1975, pela missão de especialistas da Divisão das Políticas e da Planificação da Educação da UNESCO¹³³, que visitou Portugal entre Maio e Junho desse mesmo ano, sendo de salientar, como nota Teodoro, que “a apresentação do relatório (...) pouco impacte teve na condução da política educativa portuguesa, salvo, provavelmente, no campo da educação permanente” (Teodoro, 2001a: 372), tendo a DGEP protagonizado um relevante esforço legislativo¹³⁴ no sentido de desconcentrar projetos e apoiar as atividades de base em regiões mais desfavorecidas, constituindo aquilo a que Stoer (1986) chamou como a *corrente do poder popular*, e a que Barbosa (2004) designou como *tendência huma-*

¹³¹ No essencial nesse relatório aponta-se para a importância que os grupos populares podem ter como motor de todo o sistema de educação de adultos que faltava construir em Portugal, considerando-se mesmo que “Portugal possui um tesouro fabuloso nas suas associações de base” (DGEE, 1991: 53). Melo e Benavente destacam, também, a importância que teve o facto desta missão considerar que “as intenções da Direção-Geral de Educação Permanente correspondem às ideias expressas pelos diferentes grupos locais sobre os objetivos da educação de adultos” (Melo e Benavente, 1978: 40).

¹³² Em particular pelas propostas formuladas no Relatório (cf. UNESCO, 1975: 94-99).

¹³³ As relações entre Portugal e a UNESCO foram, de acordo com Teodoro, “muito ténues primeiro, e conflituosas depois. Tendo ratificado o Ato Constitutivo da UNESCO apenas em 12 de Março de 1965, Portugal anunciara em Junho de 1971 a decisão de abandonar essa organização (...) após a revolução do 25 de Abril, Portugal vai retomar de novo o seu lugar de membro da UNESCO, em 11 de Setembro de 1974 (...) depois com a entrada em funções do 1º Governo constitucional, os tempos tornaram-se outros, pouco propícios à colaboração privilegiada com uma organização dominada pelos países do Terceiro Mundo e do chamado bloco socialista” (Teodoro, 2001a: 368-369, 372-373).

¹³⁴ Destacando-se em especial os normativos: o Decreto-Lei nº 384/76 de 20 de Maio; a Portaria nº 419/76 de 19 de Julho; e os Despachos nº 29/76 e nº 53/76 (cf. DGEA, 1986: 4-5; Lima *et al.*, 1988: 82-83).

nista-comunitária. Nesta nova fase na atuação da Direção Geral de Educação Permanente opera-se uma rutura com o anterior mandato atribuído ao sector, abandonando-se, pois “a perspectiva de uma intervenção direta, dirigida, centralizada e concebida do vértice para a base da pirâmide” (DGEA, 1986: 4), para privilegiar, ao invés, “uma abordagem pedagógica que assentava na auscultação das solicitações existentes e na viabilidade de lhes ir dando resposta” (*id.*, *ibid.*). De certo modo, pode dizer-se, como faz Nogueira, que se tratou de uma abertura política que possibilitou, de forma totalmente inovadora na administração pública, que o movimento associativo popular entrasse nos aparelhos do Estado, se institucionalizasse e começasse a fazer parte das suas próprias estruturas (cf. Nogueira, 1996: 133-134). Do ponto de vista da intervenção estatal no campo da educação de adultos, este período, que será breve como veremos seguidamente, constitui, segundo o nosso entendimento, por seu turno, também, um *período dourado* único na história do sector. Isto porque nele, como assinalam Lima, Afonso e Estêvão (1999), se concentrou todo um capital de experiência que, funcionando como gérmen no panorama nacional, viria a servir recorrentemente de referência aos futuros documentos de política educacional, para o sector, ligados a uma visão abrangente da educação de adultos, próxima do que na época John Lowe (1975) designou de visão compreensiva da educação de adultos no campo político-administrativo. Sendo assim, sobretudo devido ao que representou de exemplo ao nível de “realizações de tipo descentralizado, da luta contra o que então foi designado como ‘lisbonificação’ do país, e em geral por uma conceção que apostava na emergência de um sistema nacional de EA a partir da ‘relação dialética entre as iniciativas e solicitações dos grupos e a criação de instrumentos jurídicos pela Administração’” (Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 23). Como comen-

tam Melo e Benavente, a DGEP neste período, “limitou-se de facto a ‘limpar a estrada e fornecer o combustível’ para que as associações e outras coletividades com base popular pudessem avançar em Direção a um sistema de educação de adultos” (Melo e Benavente, 1978: 41). Tal Projeto só seria possível mediante a consolidação das bases então lançadas para “uma nova forma de ‘fazer administração pública’ e de ‘fazer política’, procurando colocar o aparelho de Estado ao serviço do cidadão” (Melo, 2003, 6), para assim garantir que se estava a “ajudar a construir uma nova educação de adultos para um país em vias de democratização, uma educação feita com os próprios cidadãos e visando a sua gradual autonomia, feita de pensamento crítico e de intervenção ativa e consciente” (Melo, 2005: 215).

Portanto, é notório que este período pós-revolução, apesar de curto, apresenta uma significativa densidade no panorama geral do campo da educação de adultos portuguesa, podendo-se, a nosso ver, falar de uma realidade educacional híbrida no sector, em que se entremearam diversos tipos de mandatos que, vistos num *continuum*, oscilam entre uma educação de adultos para a domesticação, ou endoutrinamento, representada na corrente da alfabetização, e uma educação de adultos para a emancipação, ou a autonomia, representada na corrente do poder popular. Ambas as visões do mundo e do papel da educação de adultos tiveram os seus defensores e os seus oponentes, e deixaram na sociedade portuguesa marcas de uma contradição que viria a caracterizar a agenda da política nacional para a educação de adultos na breve história destas últimas quatro décadas do regime democrático nacional. Podendo-se também, desde já argumentar que entre Dezembro de 1975 e Setembro de 1976, data em que toma posse o primeiro Diretor-geral do primeiro Governo constitucional, se observou o único mandato que, em Portugal, e de forma explícita, privilegiou uma forte e sólida relação entre a educação

de adultos, entendida numa aceção ampla e plurifacetada, e os processos de desenvolvimento e democratização. Tratou-se, desde a nossa perspetiva teórico-conceptual, de um período ímpar no sector da educação de adultos de um Estado semi-periférico como Portugal, em que foi possível ensaiar medidas de produção de políticas educativas e sociais próximas do que Griffin (1999b) conceptualizou como o modelo de política social crítico, neste caso, procedendo-se a uma dialética entre o poder central e a sociedade civil na definição da agenda política para o sector, com o propósito geral de alcançar uma maior igualdade de acesso e sucesso educacional para os adultos, incrementando transversalmente uma maior justiça social, auscultada desde o ponto de vista das bases, na sociedade portuguesa.

A Agenda para a EA na Década de Normalização Constitucional (1976-1986)

A Partir de 1976, com o processo de normalização política pós-revolucionária, e atendendo às especificidades que então ocorrem na formação social portuguesa, a que já nos referimos, verificar-se-á uma interrupção abrupta de toda a ação inovadora conduzida pela DGEP durante a segunda fase da sua atuação político-administrativa, verificando-se neste novo contexto político que “a maioria das atividades acabam, uma a uma, por ser suspensas (...) dando uma sensação de vazio e uma imagem de semi-paralisação, até que em finais de Junho de 1978 toma posse um novo Diretor-geral” (DGEP, 1978: 9-10). Durante estes dois anos, como afirma Melo, “o movimento de construção da educação de adultos em Portugal fora forçado a uma penosa ‘travessia do deserto’, fruto da indiferença (nos melhores casos) e da incompetência (nos casos

mais graves) das hierarquias políticas e administrativas correspondentes” (Melo, 1981: 373), ou seja, como refere, de forma ainda mais crítica relativamente às opções tomadas para normalizar a vida social e política em Portugal, “em nome da preparação do país para a futura integração na Europa comunitária, foram-se demolindo as ‘anomalias terceiro-mundistas’ entretanto esboçadas” (Melo, 2003: 6), operacionalizando, com efeito, uma ação política a que Santos Silva se referiu também como “uma operação de ‘limpeza’ das estruturas do Estado dos elementos mais comprometidos com as correntes da alfabetização de massas e da educação popular – o que deixou a DGEP quase sem quadros qualificados” (Santos Silva, 1990: 24), não obstante o dinamismo e o potencial até então demonstrado¹³⁵. Tratou-se de um biénio que, se na história recente do campo da educação de adultos pôs, definitivamente, fim ao que designámos como *período dourado* no domínio da intervenção estatal no sector, não logrou, porém, apagar completamente os traços principais do *período dourado* da educação de adultos no domínio da intervenção socioeducativa, de tal forma que, apesar da reconstrução do paradigma da centralização administrativa que, de acordo com Lima (1994b) se operaria desde então no sector, é possível registar uma certa dinâmica no movimento popular de educação de adultos que continuará, embora noutros moldes, a desenvolver ações de animação cultural e educativa (cf. Melo, 1981: 373; Santos Silva, 1990: 25-26).

¹³⁵ Santos Silva sublinha ainda, a este respeito, que, “a normalização nas estruturas do Estado diretamente implicadas na educação de adultos fez-se assim de um modo que, preservando embora um modelo global democrático, cortou muitas pontes de comunicação entre a administração e as iniciativas sociais, e fez deslocar a educação popular para um gueto marginal e suspeito ao sistema educativo. Atuando por determinação negativa, não produziu políticas e programas próprios, reforçando assim uma situação de paralisia e fechamento burocrático” (Santos Silva, 1990: 25).

Assim, após este interregno, a atividade da DGEP seria reanimada a partir do segundo semestre de 1978, altura em que Lucas Estêvão assume a orientação daquela Direção-geral, ficando a parte mais significativa da sua renovada atuação¹³⁶ associada à dinâmica induzida no sector pela aprovação, unânime na Assembleia da República (AR), da Lei nº 3/79, de 10 de Janeiro, a Lei-Quadro sobre a eliminação do analfabetismo e a educação de base de adultos. Neste articulado é incumbido ao Governo (art. 4º), no prazo de meio ano, a tarefa de assegurar a elaboração do Plano Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos (PNAEBA), e de criar (art. 5º) um órgão de composição diversificada, junto da Assembleia da República, com a designação de Conselho Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos (CNAEBA) e com a incumbência de apreciar¹³⁷ o PNAEBA e de garantir a sensibilização nacional para os problemas resultantes da situação educacional dos adultos. Foi desta forma que se desencadearam os trabalhos preparatórios do PNAEBA, que envolvendo elementos da equipa da DGEP do período dourado, de Dezembro de 1975 a Julho de 1976, iria retomar os pressupostos principais da linha de atuação adotada e defendida naquele momento, pelo que não surpreende que o Plano elaborado viesse a constituir “um notável documento e quadro de referência de todas as iniciativas, no domínio da educação de adultos, conduzidas ou apoiadas pelo Estado, a partir do último trimestre de 1979” (DGEE, 1991: 58). Por outras pa-

¹³⁶ A Direção-Geral de Educação Permanente (DGEP) manter-se-á em funcionamento até finais de 1979, altura em que será transformada em Direção-Geral da Educação de Adultos (DGEA), pelo Decreto-Lei nº 534/79, de 31 de Dezembro.

¹³⁷ O PNAEBA foi efetivamente elaborado nos prazos previstos, tendo sido apresentado ao CNAEBA, que o aprovaria na generalidade, em 1981, e na especialidade, em 1982, isto apesar do arranque da sua execução experimental datar de 1980 (cf. DGEA, 1986: 6).

lavras, na esfera da produção de políticas públicas, trata-se do mais amplo e ambicioso Plano¹³⁸, inscrito num entendimento alargado da educação de adultos, que seria elaborado até hoje, pelo que se transformaria, talvez precisamente por não ser um plano diretivo mas um quadro de orientações¹³⁹, num marco incontornável (sucessivamente convocado) para o Projeto (sucessivamente adiado) de construir um sistema de educação de adultos em Portugal.

Com efeito, toda a conceção e elaboração do PNAEBA espelham, claramente, uma consonância com a diversidade real dos contextos educacionais que foi, de resto, previamente identificada através dos trabalhos de levantamento de experiências, situações e práticas inerentes ao campo¹⁴⁰, e que sustentaria a perspetiva de participação alargada que o caracteriza. Este facto veio tornar este plano-quadro “um capítulo inovador na história da educação de adultos em Portugal” (DGEE, 1987: 7), na medida em que nele se adota, pela primeira vez, uma abordagem complexa e abrangente dos problemas educativos específicos da formação social portuguesa, profundamente inspirada na conceptualização de educação

¹³⁸ Nos termos de Inácio Nogueira “o plano foi corajoso, pois, pela primeira vez em Portugal, abordou sem peias, a problemática da educação de adultos de uma forma globalizante, territorial e total” (Nogueira, 1996: 136).

¹³⁹ Como se pode ler no Relatório da DGEA, “em rigor o PNAEBA não é um plano, é um Relatório de Síntese dos trabalhos preparatórios para o Plano Nacional. Não sendo este documento titulado de plano, diminuída a sua função operativa e sublinhada a sua função de quadro inspirador e orientador, inclui todavia um capítulo de programas e metas e além deste, um conjunto de medidas de política” (DGEA, 1986: 8). A sua amplitude resultaria também, de certa forma, do seu próprio enquadramento, na medida em que “o Plano que veio a ser elaborado – e depois aprovado unanimemente pelo CNAEBA – foi, como resultado do vasto âmbito que na Lei nº 3/79 lhe foi cometido, um plano-quadro” (Lima *et al.*, 1988: 86).

¹⁴⁰ No âmbito dos trabalhos preparatórios do PNAEBA foram identificadas três situações-tipo no campo da educação popular, nomeadamente: ações lançadas pelo próprio meio dos participantes; ações lançadas por grupos exteriores ao meio; e ações lançadas por instituições (cf. DGEA, 1980: 11-38).

de adultos avançada em 1976 pela UNESCO, na Conferência de Nairobi (Barros, 2011a). Ora, a sua diacrítica primordial, no âmbito da intervenção estatal, reside, exatamente, no facto de se propor contrariar, de um ponto de vista histórico, dois dos principais aspetos problemáticos do passado, por um lado, a vincada centralização autoritária da administração do sector e, por outro lado, o espírito de campanha prevalecente ao nível da alfabetização, que desde sempre se sobrepôs às particularidades das culturas locais e regionais, sendo assim apesar de se notar uma maior coesão nas propostas de descentralização avançadas¹⁴¹ do que nas propostas referentes à alfabetização, que são possivelmente o ponto mais frágil do plano-quadro pelo isolamento desta esfera por relação à conceção integrada que se defende para a intervenção pedagógica de maneira geral. Não obstante, pode-se constatar, coerentemente ao longo de todo o texto do Relatório de Síntese do PNAEBA, a preocupação em se estabelecer a si próprio como um quadro de referência que representasse uma fonte de princípios e inspiração para a entidade que viesse a ficar responsável pela execução do plano-quadro, tanto na formulação dos seus objetivos principais, que vêm definir uma ampla área de intervenção para o campo (cf. DGEP, 1979: 83-85), como na construção das linhas de estratégia e das linhas pedagógicas, que no essencial vêm estabelecer uma lógica inovadora de convergência entre três princípios

¹⁴¹ Foi dedicado todo um capítulo a este eixo de intervenção onde são estabelecidas as atribuições e princípios de funcionamento de um Instituto Nacional para a Educação de Adultos para o nível central, que, no essencial, se deveria encarregar de estimular e suportar as iniciativas sociais, concebidas ao nível regional por referência ao desenvolvimento gradual de Programas Regionais Integrados (PRI's) e ao nível local por articulação com uma rede de Centros de Cultura e de Educação Permanente (CCEP's). Trata-se de um cenário vincado também nos sete Programas propostos e nas Medidas de Política sugeridas com vista a criação de um sistema de educação de adultos em Portugal (cf. DGEP, 1979: 109-134).

de intervenção fundamentais, assentes na abertura do acesso para os adultos ao ensino formal, na adoção dos pressupostos do paradigma da educação permanente, e no reconhecimento e apoio do potencial da educação popular (cf. *id.*, *ibid.*: 87-108).

Constituindo, este plano-quadro, uma esperança para a construção nacional de um sistema de educação de adultos integrado nas suas várias modalidades formais, não formais e informais (Barros, 2008a) e, portanto, com um conceito político-administrativo avançado do ponto de vista humanista, rapidamente se verificaria, porém, em pleno contexto de normalização política, que “à elaboração do Plano não corresponderam as medidas de política previstas e a inércia administrativa ou resistências políticas (provavelmente uma e outra coisa) travaram, desde o início, ao nível do poder de Estado, a sua execução” (Santos Silva, 1990: 28). Significativamente, pois, não só não se realizaria a segunda fase de execução¹⁴² concebida no PNAEBA, que foi abandonado em 1985¹⁴³, como o cumprimento da primeira fase, que decorreu entre 1980 e 1985, e de que resultou muito positivamente todo um trabalho de proximidade, ensaiado através da criação das Coordenações Distritais que eram 17 em 1983, ficou, não obstante, e no global, muito abaixo dos objetivos traçados pela Direção-Geral de Educação de Adultos¹⁴⁴ (DGEA). Esta en-

¹⁴² O Plano-quadro foi concebido para o horizonte temporal de uma década, estando perspectivadas duas fases de execução com a duração de cinco anos cada.

¹⁴³ Altura em que toma posse o 10º Governo constitucional, do social-democrata Aníbal Cavaco Silva, que vigorou entre 1985 e 1987.

¹⁴⁴ A Direção-Geral de Educação de Adultos (DGEA) seria o organismo que iria coordenar a execução do PNAEBA, em substituição da anterior Direção-Geral de Educação Permanente (DGEP), nos termos do Decreto-Lei nº 534/79 de 31 de Dezembro, onde estão discriminadas as atribuições e competências desta nova instituição administrativa, que se manteve em funções entre 1980 e 1987, isto é, desde o 5º até ao 10º Governos constitucionais.

tidade estima, num Relatório que faz o ponto da situação das atividades deste quinquénio e que Nogueira (1996) qualificou como corajoso pela autocrítica que faz desde dentro a um organismo estatal, que, por exemplo, as metas indicadas, em 1980, no âmbito dos Cursos de Educação de Base para Adultos (CEBA's) haviam sido concretizadas, apenas, em cerca de 41 %, afirmando-se, com clareza, que não foram proporcionadas à Direção-Geral as condições mínimas para executar o programado, o que de resto fica claro nos dados estatísticos compilados e apresentados no Relatório, que permitem concluir que a filosofia-base do PNAEBA nunca teria sido realmente adotada, aquando do arranque da sua execução, sendo praticamente inexistentes os apoios concedidos à educação popular, ao associativismo e à intervenção e educação comunitária (cf. DGEA, 1986). Concomitantemente, de um lado, as orientações políticas para o sector geral da educação de adultos, na esfera da formação profissional, possibilitam que as modalidades oferecidas sejam numerosas e diversificadas (cf. Lima *et al.*, 1988: 111-121), e de outro lado, procede-se à criação, também, na Direção de Serviços da Ação Educativa da DGEA, do Núcleo de Educação Recorrente de Adultos (NERA), que desde 1981, após o Despacho nº 21/80, de 20 de Fevereiro, viria a conduzir iniciativas diversas, integradas no Programa de Educação Recorrente de Adultos (ERA), de modo a institucionalizar e expandir, em Portugal, o princípio da recorrência no âmbito da educação escolar de adultos¹⁴⁵.

¹⁴⁵ A este respeito, Melo afirma, incisivamente, o seguinte: “se a educação recorrente pode constituir um importante instrumento de abertura do acesso do adulto (trabalhador e empregado) à educação, a sua validade não pode ser julgada em abstrato, sem uma referência simultânea à reforma do próprio sistema de ensino – pela introdução nele de conteúdos e formas da educação popular, pela sua fundamentação nos princípios basilares da educação permanente” (Melo, 1981: 378).

Ora, o que se verifica, de modo geral, em termos do tipo de oferta pública de educação de adultos, e do mandato associado, existente em vésperas da oficialização formal da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) no ano de 1986, e, portanto, ao fim de uma bem-sucedida década de normalização política e social conduzida expressamente com esse propósito, é uma rede estatal crescentemente vinculada ao paradigma escolar, constatando-se, como aponta Santos Silva, que “ao arrepio da orientação no sentido da diversificação de ações consignada no PNAEBA, ocorreu um afunilamento das atividades na alfabetização e educação de base” (Santos Silva, 1990: 32), que de resto, não alteraram o panorama problemático da situação educacional nacional, nem ao nível das taxas de analfabetismo, nem ao nível das taxas de insucesso e abandono escolar referentes ao ensino obrigatório, registando-se, sem surpresa, uma fraca procura, para este tipo de oferta, proveniente da população adulta, pelo que a rede estatal de educação de adultos começa assim o processo do seu rejuvenescimento, numa lógica de segunda oportunidade para os jovens excluídos do ensino regular. Podemos constatar, assim, que ao longo desta década de normalização conflituam sócio-politicamente dois mandatos diversos para o campo da educação de adultos. Se, por um lado, ainda durante o período revolucionário, prevalece um mandato geral de democratização, que oscila na linha político-pedagógica a apoiar, como vimos, entre os pressupostos emancipadores e conscientizadores das ações de educação popular e os pressupostos mais endoutrinadores das campanhas educacionais, já por outro lado, na fase pós-revolucionária, este mandato de democratização, estabelecido pela atuação da DGEP, entre Dezembro de 1975 e Setembro de 1976, e pela elaboração do PNAEBA ver-se-á confrontado com um mandato geral de modernização, consubstanciado pela crescente

hegemonia da formação profissional e pelas ações promovidas pelo Programa ERA, ambos inscritos numa linha pedagógica assente na escolarização. O que se verifica então, no panorama educacional português para o sector, em meados da década de oitenta, como resultado da intervenção estatal, é claramente uma maior preponderância do princípio de abertura do acesso em detrimento do paradigma da educação permanente e dos pressupostos da educação popular. De resto, o plano-quadro de 1979, seria o último a expressar preocupações em torno da educação popular de adultos, que tendo sido central para o cenário político da década de setenta, acaba, progressivamente, por se esbater na agenda político-educacional de um Portugal, agora, Estado-membro da Comunidade Económica Europeia, não obstante permanecer, sem apoios, nas iniciativas da sociedade civil e nos circuitos académicos mais críticos. Neste sentido, não podemos concordar com Carlos Alberto Silvestre quando afirma que o período entre 1974 e 1985/86 constitui um período dourado para a educação de adultos, em que “aconteceu muita da verdadeira educação/formação de adultos” (cf. Silvestre, 2003: 116). Para nós, há efetivamente em Portugal, como afirmamos neste livro, um período dourado, mas muito mais efémero, que no domínio da intervenção socioeducativa situamos no período revolucionário em que o movimento social explode, e no domínio da intervenção estatal situamos na atuação da Direção-Geral de Educação Permanente administrada por Alberto Melo. O período de execução do PNAEBA, tendo indubitavelmente induzido uma importante dinâmica a um sector sem tradição, não representa, para nós, a tradução de um período dourado, mas o início deliberado da sua oclusão. Como sublinha Lima “a introdução do planeamento educativo e da recentralização do poder do Ministério da Educação não farão evacuar a importância reconhecida a um conceito de educação de

adultos referenciado à educação popular e baseado na relevância do movimento associativo, ainda que outras dimensões passem a ganhar maior centralidade nas políticas públicas” (Lima, 2005a: 39).

Trata-se de um panorama nacional que traduz, a nosso ver, a própria fragilidade estatutária, e consequente marginalidade, do campo da educação de adultos, ao nível da agenda nacional para as políticas públicas de educação. Sendo significativo, pois, que se denuncie, em 1987, que a DGEA era “institucionalmente o serviço menos sedimentado e juridicamente mais precário” (DGEE, 1987: 11). Condicionantes, alias, que ilustram os constrangimentos de carácter político-administrativo e organizacional, “típicos de uma administração burocrática centralizada” (Lima *et al.*, 1988: 96), sendo notório, nesta época (como em outras posteriores), que “na educação de adultos, e sobretudo na formação escolar dos adultos, o que impera é um Estado centralista e intervencionista que promove inovações e mudanças de tipo burocrático, por decreto” (*id.*, *ibid.*: 96-97). Esta característica da intervenção estatal permite-nos, de resto, identificar, no âmbito do sector da educação de adultos português, as marcas de especificidade do Estado paralelo de que nos fala Sousa Santos (1993), e a que já nos referimos, e que fica bem ilustrado, por exemplo, quando se admite publicamente em diversos documentos das Direcções-Gerais envolvidas no sector que, e nos termos de Nogueira, “o PNAEBA foi, sem dúvida, um amplo laboratório onde se experimentou a inovação” (Nogueira, 1996: 142), para se constatar seguidamente que houve, neste caso (como noutros), “uma diferença abissal entre o que foi inicialmente previsto e a ação concretizada (...) houve insuficiências de apoios financeiros, dificuldades de natureza pedagógica e organizativa, inexistência ou debilidade de estruturas de coordenação e apoio, quebra de comunicação e diálogo

entre serviços centrais e periféricos” (*id., ibid.*). Por outras palavras, e sabendo-se, como se pode ler no próprio PNAEBA, que “o sucesso ou falência de um plano de educação de adultos depende, em grande parte, de fatores exteriores ao próprio plano e à entidade que vier a ter a responsabilidade da sua execução” (DGEP, 1979: 12), a discrepância observada, em contexto português, entre o quadro jurídico institucional e as práticas sociais é de tal ordem elevada que o Estado formal, que discursivamente consagra uma educação de adultos ampla e promove, inclusive, como faz simbolicamente através da Lei n.º 3/79, a elaboração de um plano sofisticado e abrangente como o PNAEBA, coexiste paralelamente a um Estado informal, que obstaculiza a sua efetiva execução¹⁴⁶, ao mesmo tempo, que implementa, na prática, ações que dando protagonismo a outras linhas de intervenção, como faz esclarecedoramente com o Despacho n.º 21/80, remete, paradoxalmente (ou não) para a margem da rede pública aquilo que discursivamente mais celebra.

Não obstante este prisma de observação da realidade educacional do sector, nesta época, parece-nos ainda, observando a mesma realidade agora pelo prisma que percetiona as políticas educativas como políticas sociais, que a Lei-Quadro sobre a eliminação do analfabetismo e a educação de base de adultos de 1979, e as medidas políticas que promove, são mais, em boa medida, uma tentativa de instaurar em Portugal uma lógica de produção de políticas sociais, próxima do que Griffin (1999b) qualificou como o modelo progressivo social-democrata, aproveitando para tal, o contributo

¹⁴⁶ Lima sublinha, neste particular, que “no domínio da educação escolar dos adultos, e até das políticas gerais de Educação de Adultos, importantes passos foram dados, mas muitos dos objetivos consagrados têm vindo a demonstrar-se incongruentes com as estruturas organizacionais e administrativas vigentes que não acompanham o mesmo processo de mudança” (Lima, 1994b: 64).

das abordagens teóricas mais críticas e o próprio capital de experiência do período dourado da intervenção estatal desenvolvido na DGEP, do que propriamente uma expressão normativa da vontade política de construir um sistema de educação de adultos em Portugal que fosse, de facto, além, de um mandato assente no esforço de expandir a escolarização de segunda oportunidade, para minimizar o impacto político-económico de um panorama educacional contraproducente em relação ao objetivo de integração europeia. Não significa isto, que se ignore ou desvalorize, em absoluto, a importância das ocorrências desta época¹⁴⁷, que fica claramente associada ao lançamento das bases de uma política pública de desenvolvimento do sector, que tal como outros sectores da formação social portuguesa foi herdeiro, como se viu, de uma pesada herança e de um obscurantismo programado vigente durante o longo regime salazarista do Estado português, mas significa, porém, aceitar esses progressos, sem deixar de admitir a hipótese de que se deram também inúmeros retrocessos, por relação ao plano teórico-conceptual das possibilidades que a história nos oferece, quando se pode ser sujeito e não objeto na esfera da participação democrática nos desígnios da educação de adultos que, de resto, é o que em primeiro lugar caracteriza a lógica da educação popular e os pressupostos, preteridos, do paradigma da educação permanente.

¹⁴⁷ Verificando-se ocorrências positivas, como assinala Lima, por atribuírem, de algum modo, “relevo ao conceito e ao papel de ‘Estado-Providência’ na educação, designadamente através da provisão da educação de adultos, da criação de uma rede pública, da produção de legislação e de outros instrumentos de regulação, da concessão de apoios, da elaboração de programas e de metas a atingir, em boa medida, inspirados nas recomendações da UNESCO” (Lima, 2005a: 39). Sendo assim, sobretudo porque “o modelo que releva do protagonismo do Estado-Providência na educação de adultos vem-se insinuando desde 1974, ainda que com variações acentuadas, garantindo níveis mínimos (e em certos momentos já mais substanciais) de financiamento público num sector sem tradição e sem estruturas políticas e administrativas específicas” (Lima, 2001: 45).

*A Agenda para a EA durante a 1ª Década de Integração
Europeia (1986-1996)*

A primeira década de integração europeia marca, no campo da educação de adultos, o período em que se irá proceder, contraditoriamente como veremos, à fixação da rede pública do sector, que ocorre num contexto em que, segundo Teodoro, “a integração europeia vai atribuir à educação um novo mandato, reforçando o discurso sobre a prioridade educativa e legitimando o propósito de uma reforma global da educação” (Teodoro, 2001a: 386), sendo assim muito embora, a cedência voluntária de uma parcela da soberania nacional portuguesa, perante esta instância supranacional de carácter regional a que Portugal passa a se referenciar de agora em diante, não implique, como sublinha Afonso (2003), homogeneização ou uniformização de políticas e orientações educativas, sendo possível dar conta, durante este período, da permanência de importantes especificidades nacionais, apesar das novas condicionantes em vigor, o que visibiliza o papel de mediação que os Estados nacionais ainda desempenham perante a globalização configurando, neste âmbito, aquilo a que Sousa Santos (2002) designa de globalização de baixa intensidade.

Assim, no caso português, a modernização do país é apresentada, pela governação social-democrata vigente neste período¹⁴⁸, como um desígnio nacional prioritário de atender, através, nomeadamente, de toda uma política reformista de abertura aos princípios de mercado, explícita na parte programática dos discursos oficiais então proferidos¹⁴⁹. É neste quadro, pois, que se consideraria imprescindível, proceder à

¹⁴⁸ Entre 06 de Novembro de 1985 e 28 de Outubro de 1995, decorreu a década em que Aníbal Cavaco Silva e, portanto, o partido social-democrata (PSD) governou Portugal, primeiro em minoria e depois com a estabilidade de uma maioria absoluta nos 11º e 12º Governos constitucionais.

introdução de alterações na Constituição, que, de resto, marcariam um momento de viragem normativa facilitador da adoção de políticas de inspiração ideológica neoliberal em Portugal, e de introdução na agenda política nacional de problemáticas gerais relacionadas com os desafios de garantir o sucesso da plena integração europeia, em que “as metas estatísticas, o combate ao desperdício e à ineficácia, o elogio da excelência, vão de súbito surgir como temas maiores e, frequentemente, mais associados à capacidade técnica e gestionária, e a imperativos de modernização, do que propriamente a opções políticas de fundo” (Lima, 1994a: 124). Trata-se de princípios genéricos, muito em voga durante a década de oitenta, em que as políticas da nova direita se hegemonomizam globalmente, influenciando a emergência, neste período, de um ciclo de reformas sociais e educativas em muitos países centrais, cuja ótica, programática e retórica, advoga, na esfera educacional, pela descentralização, modernização, e muito especialmente, pela valorização dos recursos humanos, bem como pela qualidade da educação (cf. Ball, 1997), tudo isto de forma a facilitar, de acordo com Teodoro (2001a), a mobilização de predisposições, a partir do centro do sistema mundial, que tornasse consensual a implementação generalizada¹⁵⁰ de dois objetivos principais da governação educacional de tipo

¹⁴⁹ O Primeiro-ministro, por exemplo no discurso de apresentação do Programa do seu primeiro Governo de maioria parlamentar, afirmava que “o Estado deverá reduzir gradualmente as suas responsabilidades nas áreas para que não está vocacionado (...) a excessiva estatização impede o desenvolvimento, rigidifica as estruturas sociais e limita a liberdade. Assim se explica o apoio crescente da opinião pública de muitos países aos processos de desregulamentação, privatização e liberalização” (Programa XI Governo Constitucional, 1987: 36-37).

¹⁵⁰ Relativamente aos efeitos na periferia do sistema mundial, por exemplo, Maria Cabrera afirma que “a aplicação da reforma educativa na província de Buenos Aires, na Argentina, implementar-se num contexto geral caracterizado pela aplicação de políticas estatais de ‘ajuste’ que respondem a abordagens neoliberais e geram maiores desigualdades na nossa sociedade – aumento da pobreza, exclusão social, despejos” (Cabrera, 2000: 1).

neoliberal e neoconservador, nomeadamente: a empresarialização da educação e a construção de uma escola de valores e de Projeto¹⁵¹. A política reformista social-democrata (do Partido PSD) integrar-se-á, portanto, embora sempre a partir das singularidades portuguesas, num contexto internacional mais vasto de amplas reformas e redefinições do Estado capitalista democrático, predominantemente orientadas, como vimos noutra lugar (Barros, 2012a), pela agenda globalizadora da nova direita¹⁵². Ora, no que diz respeito ao domínio da reforma educativa portuguesa¹⁵³, interessa aqui, sobretudo sublinhar

¹⁵¹ Roberto Carneiro, por exemplo, que foi ministro da educação entre 1987 e 1991, dedicou, como se sabe, uma parte considerável dos seus discursos e intervenções públicas à questão dos valores, de resto, em consonância com o Discurso proferido aquando da apresentação do Programa do 11.º Governo constitucional. Mais tarde, vincaria a importância daquilo que designaria como os pressupostos antropológicos de um humanismo aberto, apresentado como a base da linha de pensamento e de ação que imprimiu na reforma das políticas educacionais durante o seu mandato. Destacando, por um lado, a ideia de que o humanismo cristão deve proclamar “em todas as sedes e instâncias de desenvolvimento da ação educativa – família, escola, vizinhança – o primado da pessoa total, corpo e espírito, matéria e consciência, história e Projeto, individualidade e comunidade” (Carneiro, 2001: 248), e por outro lado, a ideia de que “sendo a nova economia e a constante adaptabilidade quase sinónimas” torna-se fundamental elaborar políticas educativas que favoreçam, a par dos valores, o que designa como “identidades vocacionais” através de “aprendizagens adaptativas e generativas” que promovam “vantagens competitivas” (*id., ibid.*: 154-155). Tratando-se, como se vê, de um posicionamento situado nos antípodas do pensamento político-pedagógico freiriano, os seus vetores são apresentados explicitamente, pelo então Secretário de Estado da Reforma Educativa, Pedro d’Orey da Cunha, como os fios condutores de uma incontornável “revolução cultural profunda” que, desde este prisma, se impunha fazer, nesta época, em Portugal a partir da educação e com a participação das famílias (cf. Cunha, 1990), e que continua a ser por si percebido como necessário para que “as inovações da reforma possam vir a tornar-se em alavancas da pós-reforma” (Cunha, 1997: 11).

¹⁵² Uma agenda construída recorde-se, em torno da ideia da crise do modelo do Estado-providência e da crise mais ampla da democracia.

¹⁵³ Sobre a Reforma do Sistema Educativo Português nos anos oitenta em Portugal, destaca-se, pela sua abrangência, a análise aprofundada desenvolvida por Afonso (1998). Incidindo mais na questão da Reforma da Administração do Sistema, Lima (1998a) constitui, de igual modo, uma referência nesta área.

que todo o processo reformador assentará, no essencial, em dois pilares estruturadores fundamentais: por um lado, temos a criação, pelo Governo¹⁵⁴, de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) e, por outro lado, temos a aprovação, dez meses depois¹⁵⁵, pela Assembleia da República, da Lei nº 46/86, de 14 de Outubro¹⁵⁶ – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE).

Ao refletir acerca do impacto da reforma educativa no sector da educação de adultos, tomaremos estes dois pilares como fios condutores para compreender o essencial de “um período contraditório” (cf. Guimarães, 2003: 261-263), no qual se aprofundarão alguns dos bloqueios já identificados, que ocorreram durante o decurso do período de normalização política pós-revolução.

O tratamento dado ao sector no documento normativo basilar da reforma do sistema de educação é paradigmático do tipo de orientação que estará na base da fixação da rede pública de educação de adultos em Portugal. Com efeito, trata-se como afirma Nogueira de “um tratamento menor e pleno de generalidades” (Nogueira, 1996: 146), que subjugou o campo ao modelo escolar, conferindo um papel marginal à educação de adultos. No articulado da LBSE é feita uma

¹⁵⁴ A Comissão foi criada pelo Conselho de Ministros, em Janeiro de 1986, e logo em Maio desse mesmo ano publicaria o seu primeiro documento público, intitulado *Projeto Global de Atividades*.

¹⁵⁵ Um desfasamento temporal que segundo sugere Figueiredo, iria traduzir uma certa dinâmica de “competição entre o executivo, a quem coube a iniciativa da reforma, e a Assembleia da República relativamente ao protagonismo de todo esse processo de construção” (Figueiredo, 1993: 44), verificando-se no final, uma “incapacidade de grande parte das medidas legislativas em promoverem a reforma” anunciada (*id.*, *ibid.*).

¹⁵⁶ Esta Lei, que vigorou durante toda a década de governação social-democrata, viria mais tarde, já no período da segunda década de integração europeia, a sofrer duas alterações: a primeira em 1997 durante o 13º Governo constitucional, e a segunda em 2005 durante o 17º Governo constitucional, ambos correspondentes a uma governação socialista.

abordagem dispersa ao sector, em que a educação de adultos apenas é conceptualizada numa ótica subalterna de modalidade especial de educação (art.º 16), onde se contemplam o ensino recorrente de adultos (ERA), a formação profissional (FP) e o ensino a distância (ED); e numa ótica minimalista de educação extraescolar (EEE) (art.º 23), onde é objeto de generalizações dispersas, que não fazem jus ao seu carácter tradicionalmente abrangente e multifacetado. Com base nesta lei a rede pública seria fixada refletindo desde logo, como sublinha Lima (1988b), o reducionismo conceptual que a enforma, e que reduz, por exemplo, a educação (presente no capítulo dos princípios, art.º 1, 2 e 3) ao ensino (dominante no respeitante a referências no texto e em termos de regulamentação). Deste modo, a oferta pública sedimenta a formalização e escolarização do sector, particularmente no que se refere ao reforço do ensino recorrente, que “entra numa nova fase” (cf. DGEE, 1991: 80) desde meados da década de oitenta, consolidando-se esta tendência com a nova Lei-Quadro para a Educação de Adultos¹⁵⁷ em Portugal, publicada cinco anos mais tarde do que a LBSE, e que se apresenta estruturada em torno de duas vertentes: o ensino recorrente e a educação extraescolar.

Deste panorama, e quanto à valência de ensino recorrente de adultos (ERA), há a destacar, pois, neste período, uma oferta pública que no geral “visa especialmente, no 1º ciclo do ensino básico, a eliminação do analfabetismo e, no 2º e 3º ciclos, o prosseguimento de estudos ou o desenvolvimento de algumas competências profissionais” (*id., ibid.*: 83), consistindo, assim, o ensino recorrente sobretudo num sistema de escolarização compensatória, cuja principal vantagem consistiria no potencial que representa para os adultos quanto ao alargamento do acesso ao ensino e, de acordo

¹⁵⁷ Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro.

com Santos Silva e Rothes, quanto a possibilidade de construir “itinerários educativos específicos, mas equivalentes na certificação conferida, para aqueles que não cumpriram a escolarização em tempo considerado oportuno” (Santos Silva e Rothes, 1998: 24), pelo que a oferta inclui neste âmbito de ensino noturno, quer a possibilidade dos currículos alternativos para o 1º e 2º ciclos, quer a possibilidade das unidades capitalizáveis para o 3º ciclo (cf. DGEE, 1991: 83-103). Não obstante, estas pretensas virtualidades¹⁵⁸, o facto é que o impacto do ensino recorrente, como demonstram as diversas estatísticas divulgadas afetas a esta modalidade (cf. Matos, 1994: 1-23; Pinto *et al.*, 1998: 67-132; Barbosa, 2004: 178-182), seria extremamente limitado quanto à alteração da situação educacional dos adultos, uma realidade educativa expressivamente problemática, e significativamente persistente, até meados da década de noventa, como o *Estudo Nacional de Literacia*, amplamente divulgado, claramente evidenciou (cf. Benavente *et al.*, 1995; 1995b).

Na verdade, somam-se neste âmbito os bloqueios e contradições de um ensino recorrente de adultos frequentado por um público em que predominam os jovens insuportados da escolaridade regular diurna¹⁵⁹ (cf. Esteves, 1996), e que ao apresentar complexos problemas de abandono leva, antes de mais, a que se questione se a segunda oportunidade de educação não será afinal uma “segunda oportunidade de insucesso” (Pinto *et al.*, 1998: 87). No recorrente, não obstante as intenções, manifestadas na declaração de princípios presente nos normativos e nos discursos políticos sobre o sector,

¹⁵⁸ Note-se, por exemplo, que o sistema de unidades capitalizáveis veio reforçar a lógica meritocrática no ensino recorrente.

¹⁵⁹ A este propósito Verónica McGivney, afirma “se temos programas educativos e de formação em instituições ostensivamente abertas a todos mas que apenas atraem certos segmentos da população, então essa ‘abertura’ é por si mesma passível de ser posta em questão” (McGivney, 1999: 1).

a realidade revelou profundas dificuldades de articulação com a educação extraescolar, o que representando uma situação desejável, como comprovaram diversos estudos de casos realizados¹⁶⁰, constituiu, infelizmente, a exceção e não a regra na rede pública de educação de adultos assim implementada. Já no respeitante às valências de formação profissional (FP) e do ensino à distância (ED), temos contextos educacionais que tendem a ser encarados politicamente, a par do ensino superior (ES), como vias autónomas regulamentadas por diplomas próprios, e portanto paralelas à educação de adultos, pelo que estas valências, principalmente no respeitante à formação profissional, como assinala Lima, apresentam, no geral, “incompatibilidades estruturais, políticas e pedagógicas, face à procura de articulações com a lógica da educação popular e da educação de base” (Lima, 2005a: 41). Por fim, a valência da educação extraescolar (EEE), mesmo sendo a segunda vertente, depois do ensino recorrente, mais destacada a nível normativo, isto no âmbito de um conceito já de si redutor de educação de adultos, afigura-se, não obstante “objeto de um tratamento menor, sendo sobretudo negligenciada a modalidade de intervenção socioeducativa” (Santos Silva e Rothes, 1998: 25), isto num conjunto de oferta geral, muito pouco apoiada e expandida¹⁶¹, que compreenderia os cursos

¹⁶⁰ Ao consultar, por exemplo: Sancho (1993), Rothes (1995a) ou Nogueira (1996), entre outros, pode-se constatar que o ensino recorrente de adultos ganha uma outra dinâmica, não obstante a sua matriz escolarizante, quando decorre em contextos sociais articulados com Projetos locais de desenvolvimento e com intervenções socioeducativas de proximidade, fornecendo claras pistas para compreender o problema da baixa participação dos adultos nos cursos do ensino recorrente e deixando claro que assegurar apenas a oferta educativa não é suficiente.

¹⁶¹ Uma oferta que se afunila e reduz, desde a LBSE de 1986, completamente ao arrefecimento do vasto leque de possibilidades compilado, por exemplo, no Relatório: *Alternativas ao Sistema Formal de Ensino – conceitos e práticas: o caso português*, organizado pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (cf. Fazenda e Amadeu, 1985).

socioprofissionais e socioeducativos, as bibliotecas populares, e o apoio a associações e a cursos de planos próprios do ensino particular e cooperativo (cf. DGEE, 1991: 104-113). Ou seja, apesar de normativamente contemplados, a realidade foi, como enfatiza Lima, que “os apoios à educação popular e ao associativismo socioeducativo por parte das políticas públicas cessarão quase totalmente no que aos Departamentos e serviços do Ministério da Educação se refere, criando um vazio que, até hoje, não chegou a ser substancialmente preenchido em termos de políticas educativas” (Lima, 2005a: 41).

Sendo este o panorama geral quanto ao tipo de oferta pública característico da primeira década de integração europeia, no que a educação de adultos diz respeito, não é difícil retirar daqui que a agenda política nacional, deste período de governação social-democrata (do Partido PSD), dificultou a criação de um subsistema específico e autónomo para o sector, propiciando, precisamente ao invés, a consolidação, frágil, de uma rede com forte tendência para a escolarização e meritocracia, para a fragmentação e desarticulação do campo da educação de adultos, e para a sua subordinação político-pedagógica às lógicas da formação profissional e da emergente força das teorias da gestão dos recursos humanos. De facto, para tal contribuiriam quer as circunstâncias paradoxais em que o processo de reforma educativa se desenrolaria para a educação de adultos, nos finais da década de oitenta, quer a forma como se deu o impacto da criação dos financiamentos europeus para qualificar a mão-de-obra e promover a solidariedade social, que marcam a década de noventa. Ambos os acontecimentos viriam, pois, a consubstanciar este aniquilamento do campo da educação de adultos, sendo, a partir de então, profundamente decisivo, para compreender o panorama educacional português, atender ao facto de que, no âmbito da construção

de uma nova ordem educacional em curso, se verificaria em Portugal, como afirma Lima, que “as perspetivas políticas de modernização, de feição vocacionalista e produtivista, fariam da educação de adultos talvez um dos primeiros sectores a ser objeto de orientações de inspiração neoliberal” (Lima, 2001: 46).

Efetivamente, à revelia dos trabalhos, propositadamente desenvolvidos, e das recomendações e propostas apresentadas pelo grupo de trabalho especializado na educação de adultos, criado no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), verificou-se que os elementos emblemáticos das políticas de educação de adultos em Portugal, entre 1986 e meados da década de noventa, seriam o ensino recorrente de adultos e a formação profissional, num contexto nacional em que, como sustentam Lima e Afonso, o Estado viria a restringir drasticamente a sua intervenção no campo, sendo que “as políticas públicas, salvo raras exceções, foram evacuando o próprio conceito de educação de adultos dos discursos políticos para o substituir progressivamente pela formação e pela aprendizagem ao longo da vida” (Lima e Afonso, 2006: 211). Em pleno contexto de reforma educativa¹⁶², seria então publicado, no ano de 1988, o *Documento Preparatório III* resultante das atividades do grupo de trabalho¹⁶³ (GT), coordenado por Licínio Lima, com vista a proceder a um estudo de

¹⁶² De acordo com Lima (2001), a longa reforma do sistema de educação português conheceria três fases fundamentais: a primeira ocorre entre 1986 e 1988 e compreende o processo de construção da própria reforma, com a aprovação da LBSE e a criação da CRSE, e em que se apresentam as primeiras propostas reformadoras; a segunda ocorre entre 1988 e 1992, em que se dá uma produção normativa e regulamentadora particularmente intensa ao nível da ação governativa para certas áreas; e a terceira, que ocorre entre 1992 e 1995, em que teve início o esbatimento progressivo do ciclo reformista português, que encerra com a mudança de governo em finais de 1995.

¹⁶³ Este Grupo de Trabalho (GT) era composto por cinco elementos: Licínio Lima, Lucas Estevão, Lisete Matos, Alberto Melo e Amélia Mendonça.

caracterização do sector¹⁶⁴ com o intuito global de inventariar propostas de reorganização do subsistema de educação de adultos. Tratou-se de um documento que, tal como o PNAEBA de 1979, apresenta um Projeto que advoga um conceito amplo e polifacetado do campo, partindo do pressuposto de que “o desenvolvimento da educação de adultos constitui um instrumento indispensável de uma política de educação permanente” (Lima, 1988: 70), para assim elaborar as linhas gerais para uma estratégia de mudança em educação de adultos (cf. Lima *et al.*, 1988: 29-65) que se consubstanciaria numa nova estratégia integrada de desenvolvimento da educação de adultos em Portugal (cf. *id.*, *ibid.*: 153-232). Genericamente, destaca-se neste documento, pela sua pertinência e sentido de oportunidade, a defesa de uma Carta de Deveres do Estado, que visaria a sua responsabilização pela assunção urgente e consequente de uma forte aposta política num sector que é considerado como central para o desenvolvimento nacional, desde que perspectivado num contexto de aprofundamento democrático. Ora, não só as propostas de âmbito alargado e plurifacetado contidas neste documento não se refletiram do mesmo modo no Relatório final da CRSE, publicado em

¹⁶⁴ Esta caracterização ou diagnóstico da situação da educação de adultos em Portugal permitiu ao Grupo de Trabalho identificar os principais problemas do sector, acumulados ao longo do tempo, bem como algumas das potencialidades já presentes no terreno (cf. Lima *et al.*, 1988: 131-151) e que interessava considerar no momento da apresentação das propostas de reorganização, sobretudo ao nível da problemática organizacional e administrativa do sector, em que se sublinha a necessidade de soluções descentralizadas alicerçadas em processos largamente participados (*id.*, *ibid.*: 163-190), e ao nível da consideração integrada das diversas modalidades e componentes da educação de adultos em que, sem menosprezar as vias de cariz mais escolar, se defende a importância das modalidades não formais e informais, enfatizando que é sobretudo no quadro da intervenção socioeducativa que todas as outras modalidades poderão encontrar um espaço privilegiado de efetiva realização (*id.*, *ibid.*: 191-219).

1988 e intitulado *Proposta Global de Reforma*, que para este sector prioriza o ensino recorrente de adultos (ERA), como também o Plano de Emergência para a Formação de Base dos Adultos (PEFBA), que na sequência das propostas do grupo de trabalho (cf. Lima *et al.*, 1988: 223-232) viria a ser, nesse mesmo ano, elaborado no âmbito das atividades da DGAE, esclarecedoramente, nunca chegaria a ser adotado, representando, por isso mesmo, uma “última tentativa falhada para evitar o afunilamento escolarizante para que, de forma cada vez mais nítida, rumava a intervenção estatal no domínio da educação de adultos” (Santos Silva e Rothes, 1998: 28). Estamos pois, perante uma reforma educativa que, na essência “virá a revelar-se um fracasso em matéria de desenvolvimento da educação de adultos, não obstante o estudo e as propostas produzidas no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo” (Lima, 2005a: 41), na medida em que, paradoxalmente, ou talvez não, “tudo, ou quase tudo do que se propõe, seria posto em causa, reduzindo um extenso documento de orientação política à simples dimensão de esforço académico, mas inconsequente, em termos de mudança” (Lima, 1988: 81). Mesmo o Parecer n.º 2/90 emitido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em 1990, no âmbito da elaboração do Projeto de Lei-quadro da Educação de Adultos, em que se recomenda a adoção de algumas das mais significativas propostas já elaboradas no PNAEBA e reforçadas no *Documento Preparatório III*, viria a ser inconsequente na determinação da agenda política nacional para o sector, configurando, assim, na vincada prática de um Estado Heterogéneo, autoritárias “opções de política educativa que rejeitaram um expressivo capital de conhecimentos e experiências, de trabalhos e propostas para o desenvolvimento autónomo e integrado do sector” (Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 24). Não surpreendendo, portanto, que em meados da dé-

cada de noventa este sector revelasse profundos problemas¹⁶⁵, depois de uma história marcada por hesitações e bloqueios (Santos Silva, 1990), a que se sucede uma desinstitucionalização formal (Lima, 1994b) que mostra mais do que os caminhos os descaminhos (Nogueira, 1996) de um percurso contraditório (Guimarães, 2003; 2011), em que não se vislumbra verdadeiramente uma política, minimamente coerente e global, de educação de adultos em Portugal.

Para a manutenção e expansão quantitativa desta rede pública de educação de adultos iria também ser decisiva a condição de Portugal como país semiperiférico membro da Comunidade Económica Europeia (CEE), na medida em que o novo acesso ao financiamento previsto para diferentes programas enquadrados no Fundo Social Europeu¹⁶⁶ (FSE), em especial os que priorizam a qualificação da mão-de-obra, significaria, no contexto nacional, o aumento direto de recursos disponíveis para o sector. Neste particular, verifica-se

¹⁶⁵ No Relatório Preliminar de um estudo de terreno, baseado no método Delphi, sobre a situação portuguesa da educação de adultos, iniciado em 1993, e desenvolvido pela Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho no âmbito do Projeto de investigação internacional Eurodelphi: *O Futuro da Educação de Adultos na Europa – Um Estudo Comparativo sobre Problemas, Objetivos, Ofertas e Políticas*, da responsabilidade de diversas universidades europeias, pode ler-se: “a educação de adultos tem sérios problemas na atualidade: a não existência de estruturas de representação e órgãos de decisão, a situação dos agentes no terreno, a falta de apoios para as iniciativas educacionais, o grande número de programas de formação promovidos pelo Ministério do Emprego Segurança Social sem o apoio do Ministério da Educação” (Lima e Oliveira, 1995: 62). Uma apreciação destes dados pode ser consultada em Barbosa (2004) (cf. 182-187).

¹⁶⁶ Note-se que o FSE é o principal instrumento financeiro que possibilita à CEE/UE concretizar os objetivos estratégicos da sua *política de emprego*. Trata-se do Fundo Estrutural mais antigo, instituído já pelo Tratado de Roma, para prosseguir, numa colaboração entre os Estados-membros, uma estratégia de investimento em programas e políticas que têm como objetivo específico desenvolver as competências e melhorar as perspetivas profissionais dos cidadãos europeus (cf. www.europa.eu).

que as primeiras ações cofinanciadas surgiriam em 1989, prenunciando já o reforço da tendência para a fragmentação e desarticulação do campo da educação de adultos e crescente subordinação político-pedagógica às lógicas da formação profissional e da gestão dos recursos humanos, dado o facto inaugural de que “a candidatura é realizada num momento em que a educação de adultos não podia ainda ser contemplada. Este condicionalismo conduz a um sério afunilamento: a rede pública promove formação profissional, complementar do ensino recorrente, destinada meramente a jovens” (Santos Silva e Rothes, 1998: 34). Apesar de posteriores ajustamentos relativamente a esta primeira candidatura, a realidade mostrou que os novos financiamentos viam a reforçar a tendência vocacionista e redutora que se vinha instalando no subsistema, visivelmente desde meados da década de oitenta. Assim, numa linha consonante com as perspetivas políticas de modernização económica do país, hegemónicas durante a década de governação social-democrata (do Partido PSD), o Programa Operacional de Desenvolvimento da Educação para Portugal (PRODEP), que marcou profundamente o panorama educacional da década de noventa, contemplou entre 1990 e 1993 e entre 1994 e 1999, no quadro do PRODEP I e do PRODEP II respetivamente, significativas verbas específicas para o sector¹⁶⁷, que visavam contribuir sobretudo para promover a escolaridade obrigatória e para facilitar a inserção profissional.

Ora, deste modo, acabaria por se consolidar na formação social portuguesa um cenário manifestamente adverso ao desenvolvimento de uma política pública de educação de adultos polifacetada, que desse lugar ao desenvolvimento também das modalidades não escolares e não

¹⁶⁷ De acordo com Almeida *et al.* (1994), até meados dos anos noventa, ao abrigo do PRODEP I foram envolvidos cerca de 45 000 formandos na rede pública.

vocacionais mais típicas da educação popular e do paradigma da educação permanente, de tal forma que o movimento associativo envolvido, de algum modo, nesta lógica de intervenção socioeducativa não só vê a partir da integração europeia o apoio estatal diluído, como será palco de uma profunda mutação estimulada pela criação de novos programas de financiamento, orientados para a ação social do terceiro sector, muito em voga desde os anos oitenta, no âmbito da redefinição do modelo social dos Estados centrais numa nova lógica de produção de políticas sociais assente no modelo reformista neoliberal de que nos fala Griffin (1999b). Ou seja, começa a ser possível identificar, também em Portugal, traços de uma governação do Partido social-democrata (PSD) que intenta operar uma viragem neoliberal¹⁶⁸ nas políticas públicas (Hespanha, 2002), muito embora no âmbito das formas políticas parcelares (Sousa Santos, 1993) que caracterizam, até hoje, o Estado português, em particular no domínio do bem-estar social no qual impera um quase-Estado-providência, se verifique, como demonstrou Afonso, que no caso da educação “o que foi feito pode simplesmente ser entendido, na melhor das hipóteses, como a manutenção do semi-Estado-providência” (Afonso, 1997: 134), pelo que as medidas adotadas¹⁶⁹ na formulação da política educativa em geral, ao longo deste período, traduzem o que designou por “neoliberalismo educacional mitigado” (cf. Afonso, 1998: 208-210).

¹⁶⁸ Uma viragem neoliberal patente, por exemplo, no sentido da segunda revisão constitucional, realizada em 1989, e que “viria a aperfeiçoar o texto originário, designadamente na parte relativa ao poder económico. Passou a consagrar um regime de mercado, aberto e concorrencial” (Magalhães, 1999: 9).

¹⁶⁹ A este propósito Xavier Bonal, sustenta que “as evidências indicam que, em vez de converter os seus discursos e posições em políticas com um racional neoliberal, o Estado semiperiférico integra alguns aspetos da lógica neoliberal global no seu modo específico de operação estatal” (Bonal, 2003: 171).

Também na educação de adultos, portanto, podemos constatar que se, por um lado, aos intentos para expandir o modelo de providência estatal, presentes no nível do discurso oficial da reforma do sector e nos princípios contidos nos preâmbulos da regulamentação legislativa, não correspondem, de modo algum, os parcos resultados alcançados, e expressos nos dados estatísticos da situação educacional dos adultos¹⁷⁰; por outro lado, trata-se talvez do sector educacional onde mais rapidamente penetrariam as perspectivas políticas de modernização económica, graças à coexistência de dois fatores principais: uma tradicional ausência de um movimento social de educação de adultos¹⁷¹ capaz de conferir força, em sede de concertação social¹⁷², ao agendamento político das problemáticas mais típicas deste campo ao nível da intervenção socioeducativa com adultos; a que se juntaria a criação acelerada de um novo tipo de associações especialmente vocacionadas para a candidatura a financiamentos europeus que, desde então, fazem emergir todo um tecido associativo novo que se desloca das esferas socioeducativas para os domínios da solidariedade social

¹⁷⁰ Manuel Villaverde Cabral destaca o facto de que “em 1950, cerca da metade da população portuguesa era pura e simplesmente analfabeta (...) meio século mais tarde, além daqueles que não chegaram a ser apanhados pelo processo de alfabetização (cerca de 15 % da população), havia perto de 50 % de analfabetos funcionais” (Villaverde Cabral, 2002: 51), para assim enfatizar o quanto se torna preocupante esta realidade educacional portuguesa que representa “algo sem termo de comparação na Europa do início do século XXI” (*id.*, *ibid.*).

¹⁷¹ Lima e Guimarães, reportando-se à inércia que claramente tem marcado o sector afirmam que “a década de 90 impôs de forma clara uma lógica racionalizadora nos programas promovidos pela administração central, quando a sociedade civil não parece ter capacidade de reverter a situação” (Lima e Guimarães, 2000: 109). Tal como Lúcio-Villegas e Fragoso (2001) afirmaram também, neste particular, Villaverde Cabral, sublinha “o papel crucial que o analfabetismo generalizado certamente desempenhou, ao longo do século XIX e mesmo mais tarde, na relativa apatia política das classes populares (...) iliteracia e apatia alimentam-se, por assim dizer, uma à outra” (Villaverde Cabral, 2002: 50).

(Barros, 2012a). Ou seja, não obstante ser possível encontrar casos de subsistência de associações que se tinham consolidado ainda no quadro do associativismo popular e da educação popular, e que, resistindo, ainda desenvolvem¹⁷³ algumas estratégias de intervenção orientadas de “baixo para cima”, mas naturalmente de forma residual e num contexto político de cariz neoliberal que, embora mitigado, lhes é visivelmente adverso, a realidade, porém, a partir dos anos oitenta, será mais marcada, neste contexto, não tanto pela resistência desta linha de intervenção mas sobretudo pela sua reconversão e reorganização sob a forma, predominante, de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que orientam a sua ação em termos novos, mais compatíveis com os novos programas de financiamento inscritos no quadro geral do fundo social europeu (cf. Guimarães, Silva e Sancho, 2000; Monteiro, 2004).

Chega-se, pois, a meados da década de noventa com um cenário nacional em que o tripé de sustentação das po-

¹⁷² Muito embora tendo em consideração que a própria institucionalização da macroconcertação social em Portugal foi um processo conflitual e contraditório, que traduz de acordo com Hermes Costa um pseudo-pacto social já de si revelador das fragilidades inerentes ao quase-Estado-providência que caracteriza o caso português (cf. Costa, 1994). Acerca da situação portuguesa quanto à participação dos parceiros sociais nas políticas de educação/formação ao nível comunitário, as estruturas que se afiguram mais significativas serão, segundo o Grupo de Trabalho criado em 1994 para estudar esta problemática no âmbito do Conselho Económico e Social: O Conselho Nacional de Educação (CNE); o Conselho Consultivo para a Educação Tecnológica, Artística e Profissional (CCETAP); a Comissão Nacional de Aprendizagem (CNA); e o Conselho de Administração do Instituto de Emprego e Formação Profissional (CAIEFP) (cf. CNE, 1995: 237-281).

¹⁷³ É o caso por exemplo das associações que integraram a Rede Nacional de Projetos que representou Portugal no âmbito da Rede Europeia de Educação de Adultos e do Projeto Educação de Adultos e Mutação Social, tendo decorrido entre 1988 e 1993, e que assentou na promoção de uma interação mútua a nível internacional de iniciativas socioeducativas realizadas numa lógica de Projetos Integrados de Desenvolvimento Local (cf. DGEE, 1992: 1-10).

líticas públicas de educação de adultos consiste fundamentalmente: primeiro, no claro abandono financeiro das modalidades de tipo não escolar e matriz não vocacionalista ou profissionalizante que, de resto, não se pode considerar, a bem dizer, que constem da rede pública criada; segundo, na forte indução, pelos organismos públicos e os financiamentos europeus, de novas intervenções sociais que raramente têm, como principal objetivo, Ações de educação de adultos amplamente entendida; e terceiro, pela progressiva deslegitimação e pulverização do sector em termos do seu próprio enquadramento institucional. Constatando-se, neste último aspeto, que as sucessivas leis orgânicas do Ministério da Educação “dão um sinal claro da crescente diluição e consequente perda de autonomia e especificidade do sub-sistema de educação de adultos” (Santos Silva e Rothes, 1998: 31). Efetivamente, depois da LBSE, o sector sofre três mudanças significativas ao nível da sua administração central, tendo a Direção-Geral da Educação de Adultos (DGEA) sido extinta¹⁷⁴ em 1987 para dar lugar à Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa (DGAE), que ao contrário da primeira, já não se constitui como estrutura específica, única e autónoma para a educação de adultos¹⁷⁵, e que em apenas um ano se veria de novo reconfigurada¹⁷⁶ como Direção-Geral de Extensão Educativa (DGEE), que em 1993 seria, por seu turno, também extinta, em moldes que acentuariam o processo de dispersão e despromoção entretanto iniciado, na medida em que o sector passa, em termos do seu estatuto administrativo, a representar “um apêndice do sistema nacional de educação”

¹⁷⁴ Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro.

¹⁷⁵ A DGAE viria a aglutinar três valências distintas: a educação de adultos, o ensino particular e cooperativo, e o ensino básico e secundário de português no estrangeiro (cf. DGAE, 1987: 1-19).

¹⁷⁶ Decreto-Lei n.º 362/89, de 19 de Outubro.

(Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 24), a que já só corresponde organicamente¹⁷⁷ um Núcleo do Ensino Recorrente e Educação Extra-Escolar, estando, elucidativamente, subdividida a sua coordenação entre o Departamento do Ensino Básico (DEB) e o Departamento do Ensino Secundário (DES). Neste panorama, sobressai ainda a integração do ensino recorrente de adultos (ERA) nas Coordenações de Área Educativa (CAE), criadas no âmbito das Direções Regionais de Educação¹⁷⁸ (DRE) resultantes de uma reorganização do Ministério da Educação¹⁷⁹ conduzida, de acordo com Lima, “em contra-corrente face a discursos, cenários e propostas reformadoras de signo descentralizador e autónomico” (Lima, 1998c: 62). Essas propostas de reforma geral da administração escolar¹⁸⁰ em Portugal, que foram desconsideradas pelos decisores políticos, adquirem, concretamente no âmbito da educação de adultos, duas expressões fundamentais: por um lado, a defesa¹⁸¹ de um Instituto Nacional de Educação de Adultos (INEA), isto no que se refere à administração central; e a defesa de um modelo de administração com uma forte componente regional e local, desde logo assente em três eixos dialeticamente relacionados: descentralização, participação e autonomia, e a operacionalizar, respetivamente, através da criação de Departamentos Re-

¹⁷⁷ Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril.

¹⁷⁸ Estas Direções Regionais de Educação (DRE), segundo a legislação, deveriam pautar o seu desempenho administrativo por princípios de gestão orientados para a qualidade dos resultados. Atuando nas áreas pedagógicas, de pessoal docente e não docente, dos equipamentos e recursos educativos, e do apoio socioeducativo, sem poderes de decisão próprios e enquanto extensões dos serviços centrais, designadamente das Direções-Gerais (cf. Lima, 1998c: 64).

¹⁷⁹ Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de Outubro.

¹⁸⁰ Sobre esta matéria veja-se, por exemplo, Lima (1995a) e Lima (2000b).

¹⁸¹ Ideia estruturante e estratégica para o sector presente, embora em moldes distintos, tanto no *PNAEBA* (1979) como nos *Documentos Preparatórios III* (1988).

gionais de Educação (DRE), e da salvaguarda da Intervenção Autárquica (IA) na educação de adultos (cf. Lima, 1987; Lima *et al.*, 1988; Lima, 1988).

Em suma, concluído o ciclo reformista¹⁸² que caracterizaria a década de governação social-democrata (do Partido PSD), entre meados dos anos oitenta e noventa, e que visou “a reestruturação, pelo menos parcial, da relação entre escolaridade e mercado de trabalho” (Stoer, 1994: 18), podemos entender posicionando-nos numa linha que argumenta em favor da democratização da educação e que, desde aqui¹⁸³, concebe o planeamento educacional “como ação de exercício da cidadania e de partilha do poder de decisão sobre a gestão da coisa pública” (Lima, 2000a: 58), que a construção da nova ordem educacional efetuada, neste período, mediante a formulação de uma política educativa inscrita num imperativo de modernização económica, configura, na sua essência, “uma política agressiva” face às especificidades portuguesas (cf. Antunes, 1998: 106-108), particularmente gravosa no âmbito da situação educacional

¹⁸² Mais até do que ‘concluído’ este ciclo reformista parece ter sido ‘interrompido’ pela mudança de orientação política instituída pelo 13.º Governo constitucional, a partir de Novembro de 1995, e que nesta matéria assumiu, como veremos, para o seu Programa de Governo uma linha de governação educacional pós-reformista, vista como facilitadora da construção de um *Pacto Educativo para o Futuro*. Parecendo mesmo ser uma interrupção, inclusivamente, quando ainda em 1993 o então Secretário de Estado dos ensinos básico e secundário, Joaquim Azevedo, declarava que “no horizonte dos anos 2000, a atual reforma do sistema educativo (1986-1996) representa apenas um primeiro e importante passo de uma vaga de fundo a que teremos que fazer face” (CNE, 1995: 28), fazendo menção a pelo menos três novas linhas de força “estruturantes de novas vagas reformadoras” (*id.*, *ibid.*).

¹⁸³ Desde outros posicionamentos, seria possível outro tipo de avaliação, ou de expectativa, do processo de reforma educativa a que, por exemplo Bártolo Paiva Campos associa, desde a sua fase inicial, “verdadeiras inovações no nosso sistema educativo lideradas a nível governamental por um ministro [Roberto Carneiro] que, até agora, tão bem soube tornar-se porta-voz dos pontos de vista do conjunto das pessoas mais empenhadas, em Portugal, nos problemas da educação” (Campos, 1989: 13).

dos adultos. Assim, torna-se possível perceber, como hipótese interpretativa, que tal como no PNAEBA, as propostas reformadoras do *Documento Preparatório III*, estavam condenadas à partida, por representarem, em ambos os casos, “uma ilha de cem flores rodeada de um oceano de uma só cor” (Melo, 1981: 378), ou seja, um caminho certamente possível, mas constantemente obstaculizado, precisamente por ser de sentido oposto ao pretendido pelos decisores políticos¹⁸⁴, que para este sector têm vindo a instituir “políticas deliberadas de subalternização” (Canário, 2000: 35), tendo conseguido, com sucesso, que a reforma educativa nacional passa-se “ao lado da educação de adultos” (Lima, Afonso, Esteves, 1999: 24), cujo campo educacional “não só ficaria para a história desse processo de mudança jurídico-formal como um dos sectores abandonados e, de facto, não reformados, mas também como um sector que progressivamente foi perdendo identidade” (Lima, 2001: 51). Trata-se, portanto, de um processo de desmembramento que só se torna possível de visualizar, na sua amplitude, quando observado no âmbito de uma análise política e sociológica que recuse a pretensa neutralidade que algumas correntes, que não subscrevemos, defendem para uma investigação educacional. Para nós, observar a forma interdependente como se faz, para o caso da formação social portuguesa, o agendamento político, o processo de tomada de decisão e o processo de execução das políticas públicas, esclarece, neste âmbito de reflexão, não tanto acerca do que seria desejável e possível que a educação de adultos reali-

¹⁸⁴ Alberto Melo vai mais longe afirmando mesmo que na “classe política portuguesa, os sectores hegemónicos na sociedade de ontem como de hoje, sempre alcançaram o maior sucesso no intento, ora deliberado e explícito, ora oculto ou subliminar, de impedir que a grande maioria dos adultos portugueses se construísse como cidadãos de pleno direito, a fim de poderem participar de forma informada e consciente na (re)organização da ‘res pública’” (Melo, 2003: 4).

zasse, o que como vimos não é consensual e exige, pois, um posicionamento, mas permite sobretudo refletir acerca dos mecanismos e forças com maior probabilidade de atuar, com sucesso, sobre as estruturas do poder político de forma a fazer vigorar um determinado mandato (ver figura 4). Acreditamos ser este exercício que melhor pode contribuir para perscrutar, num primeiro esforço hermenêutico, a realidade das novas instituições e processos educativos emergentes, neste início de século, no sector da educação de adultos, com a consciência de que se correm riscos quando se pergunta acerca das alternativas que não chegaram a acontecer.

Figura 4 – Síntese das Interpretações dos Mandatos atribuídos ao Subsistema Nacional de EA (até ao final da 1ª Década de Integração Europeia)

Mandatos atribuídos ao Subsistema Nacional de Educação de Adultos (Escala macro-sociológica de observação acerca das Políticas Educativas: Agendamento/Decisão /Execução)		
Protagonistas	Período Considerado	Mandato
Estado	Até 1974 (A EA oficial é quase inexistente, salvo um certo esforço alfabetizador)	<ul style="list-style-type: none"> • “Universalização” da Instrução • Formação da Elite Dirigente
Sociedade	Entre 1974-1976 (Período Dourado)	<ul style="list-style-type: none"> • Democratização da Educação (tardia concretização da escola de massas)
Estado/Mercado	Entre 1976-1986 (Há uma significativa intermitência)	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização da Educação (gestão técnica; formação de capital humano; criação de uma Lei-Quadro)
Mercado	Entre 1986-1996 (Há uma expressiva desatenção e afulamento)	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato Vocacionalista e Produtivista (reforma global da educação)
<p>O que sobressai nas Políticas Educativas para a EA Portuguesa (entre 1974-1996)?</p> <p>i) O Abandono das Modalidades Não-escolares e Não-vocacionais/profissionalizantes (do PNAEBA ao Programa ERA e Formação Profissional)</p> <p>ii) A Promoção de um Novo Tipo de Intervenção Social – Terceiro Sector (PRODEP I e II)</p> <p>iii) A Pulverização Institucional do Sector (DGEP – DGEA – DGAE – DGEA)</p>		

III PARTE

A ESPECIFICIDADE HODIERNA (1996-2006) DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

1. A GOVERNAÇÃO A VÁRIAS ESCALAS DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS E A RECONSIDERAÇÃO POLÍTICA DO SECTOR EM PORTUGAL

Ao realçarmos o essencial da agenda política nacional para a educação de adultos e o tipo de oferta pública que ao longo do tempo tem vigorado na breve, mas intensa, história deste sector em Portugal, quisemos chamar a atenção para o facto de que, em finais do século vinte, o que mais caracteriza a situação nacional das políticas de educação de adultos, quando percecionadas enquanto políticas sociais, ser singularmente um certo hibridismo de orientações que conferem, assim, à realidade educacional do campo uma configuração heterogénea, composta pela ocorrência, por vezes simultânea como lembra Lima (2003a; 2010c), de manifestações inerentes a cada um dos modelos de produção de po-

líticas sociais conceptualizados por Griffin (1999a; 1999b) e passíveis de ser mapeados na especificidade da formação social portuguesa que se foi desenvolvendo complexamente, como vimos, desde o 25 de Abril de 1974.

Ora, desde a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) e como resultado de uma década de governação social-democrata (do Partido PSD) assente na ideia de progresso, começam a delinear-se neste panorama algumas alterações que indicam já que tenderiam a ganhar protagonismo, não obstante o hibridismo mencionado, aquelas orientações para o sector mais inspiradas no modelo reformista neoliberal (Griffin, 1999b). Daqui resultaria a crescente hegemonia do mandato que privilegiando a escolarização compensatória, e sobretudo a sua relevância para o mercado de trabalho e a produção de capital humano (cf. Rothes, 2000: 161), pretere a visão alargada da educação de adultos, centrada na ligação entre educação e democratização, para apostar numa governação educacional determinada na promoção da modernização e no progresso, descuidando, no entanto, as consequências de ignorar politicamente a real situação educacional da população portuguesa adulta. A aposta neste âmbito seria feita, pois, num progresso sem retaguarda, o que equivale, entre outros resultados e no nosso entender, a um retrocesso democrático nacional, na medida em que, como afirma Norbeck “a democracia política é impossível sem um alto nível educacional da população adulta” (Norbeck, 1978: 151), indo no mesmo sentido a ênfase colocada por Melo na ideia de que “a importância da educação de adultos é diretamente proporcional à prioridade que se dá em cada país à consolidação e desenvolvimento da democracia e à afirmação do papel dos cidadãos” (Melo, 1997: 51). Neste sentido, ao não se observar na agenda política nacional, existente para o sector até meados dos anos noventa, qualquer sinal de inte-

resse político, minimamente continuado, o que fica claro é que “estas finalidades não eram obviamente prosseguidas até 1974 e, infelizmente e mais surpreendentemente, também o não foram desde então” (*id., ibid.*).

Sendo assim, a principal constatação que se faz, depois de decorrida uma década de integração europeia, é que, como aponta Lima, “as questões relativas à alfabetização, à educação de base e à educação popular da população adulta passaram a ser representadas, do ponto de vista das políticas públicas, como matérias genericamente incompatíveis com o lugar idealizado e com o estatuto almejado para um país da Europa Comunitária” (Lima, 2005a: 40), ainda para mais no âmbito da sua nova estabilização na semi-periferia do sistema mundial, operada pela integração numa Europa que se quer evidenciar, a nível global, como economicamente competitiva, o que de resto implica, no contexto do capitalismo flexível, como sublinham Stoer e Magalhães (2005), reestruturar o mercado de trabalho transitando da ênfase na profissionalidade para a ênfase na empregabilidade, ou seja, do modelo da qualificação para o modelo da competência, o que acarreta por seu turno consequências no modo político de pensar o papel da educação. Neste quadro, Portugal passaria a identificar os seus principais desafios “com a sua modernização económica e em termos de infra-estruturas, com a eficácia e a eficiência da gestão pública e privada, com o aumento da produtividade, a internacionalização e a competitividade na economia” (Lima, 2005a: 40), de modo a assegurar uma presença europeia estável junto dos restantes Estados-membros, e uma mais fácil introdução de alterações no modo de produção de políticas sociais e na lógica de regulação social vigente, justificadas pelo prisma da pressão internacional, legitimando-se, assim, de uma forma geral, os novos processos e mudanças sociais decorrentes daqui, pelo reforço simbó-

lico da ideia de Estado-como-imaginação-do-centro conceptualizada por Sousa Santos (1993).

As dinâmicas sócio-políticas ocorridas na segunda década de integração europeia (1996-2006) são, pois, indissociáveis do caminho percorrido pelo Estado português até aqui, pelo que não nos seria possível proceder a um esforço de interpretação das principais características da realidade política hodierna da educação de adultos em Portugal sem as considerações previamente apresentadas e sem os posicionamentos anteriormente esclarecidos neste livro. Assim, e antes de mais, importará desde já clarificar que nos iremos debruçar agora na análise dos dados de investigação de um sector educacional que se nos afigura hoje como transmutado, por ter, a nosso ver, no passado mais recente, experimentado uma mutação forçada que lhe custou, na esfera pública, uma perda de identidade e especificidade. Não obstante, insistiremos em continuar a designar a nossa problemática, de estudo e reflexão, por *políticas públicas educacionais para o campo da educação de adultos*, não tanto para identificar uma presença mas para assinalar uma preocupante tripla ausência, como procuraremos demonstrar, sustentando que, no essencial, neste período assistiu-se a alterações substantivamente profundas no campo das políticas da educação de adultos, introduzidas através de mecanismos de *governança a várias escalas (pluriescalar) do sector* com três intuítos fundamentais: para transformar as políticas de educação (a primeira ausência) em simples estratégias de controlo social e gestão económica do (des)emprego, para deslocar e subsumir o direito à educação (a segunda ausência) no dever de formação, e para reduzir os educandos adultos (a terceira ausência) a formandos ativos.

A partir da perspectiva em que nos inscrevemos, para melhor compreender as mudanças verificadas ao longo da segunda década de integração europeia, para nós a década

de transmutação das políticas e práticas da educação de adultos, é mister, através do trabalho de reflexão crítica, distinguir duas fases fundamentais deste processo, quando percebido desde o contexto português, nomeadamente: uma primeira fase, que teve lugar na segunda metade da década de noventa, sensivelmente entre 1996, data da reconsideração política do sector em Portugal, e o final de 1999, altura que representa genericamente um ponto de viragem decisivo no campo da educação de adultos, operado, sobretudo, pela emergência de processos de europeização das políticas educativas para o sector; e uma segunda fase, que ocorre em consequência da anterior (embora com uma agenda política nacional que se radicaliza entre 2002 e 2004) e se desenvolve na primeira metade da década de arranque deste novo século, sensivelmente entre 2001 e 2006, registando-se, claramente, um novo protagonismo da União Europeia na elaboração acelerada do renovado *ethos* instrumental de fundo com que, no final do período aqui em observação, viria a ser apresentada, e legitimada, em Portugal, para ser executada a partir de 2006, a Iniciativa Novas Oportunidades (INO).

Neste âmbito o uso do conceito de governação a várias escalas (pluriescalar) (Barros, 2009) pretende captar as lógicas ambivalentes com que se jogam hoje interesses múltiplos e transnacionais na decisão política em educação. É uma categoria teórica para apreender as complexas dimensões da governação em contexto de globalização político-económica neoliberal, particularmente em contexto europeu e desde a Agenda de Lisboa, privilegiando uma abordagem sociológica que entrecruza os diversos níveis analíticos (mega, macro, meso e micro). Pretende-se com este contributo que as várias escalas interrelacionadas de governação da nova EFA (supranacional, nacional e subnacional) e os respetivos atores institucionais principais fi-

quem melhor evidenciadas. De acordo com Roger Dale a governação da educação é na atualidade um assunto pluri-escalar quer porque “potencialmente tem lugar em várias escalas, e não apenas ao nível do Estado-nação” (Dale, 2005: 63), quer porque “não é internacional, com as suas implicações de múltiplas localizações (tipicamente Estados-nação) na mesma escala” (*id., ibid.*: 63). Nas palavras deste autor,

O que estamos agora a testemunhar é não apenas um desvio do Estado, que assume a responsabilidade direta por todas as atividades, e da própria regra para o Estado que determina quem assumirá a responsabilidade por elas, mas que as combinações à escala nacional de atividades [financiamento, posse, fornecimento e regulação] e instituições [Estado, Mercado, Comunidade e Família] de governação têm de ser aumentadas pelo reconhecimento de que, potencialmente, qualquer uma ou todas estas atividades podem também ser geridas a uma escala diferente [supranacional, nacional e subnacional] (*id., ibid.*: 63).

Com esta ordem de ideias, haverá que começar por salientar o impacto social e mediático que a abrangente difusão do estudo, já referido, sobre literacia em Portugal publicado em 1995, ano de eleições legislativas nacionais e da decisão europeia¹⁸⁵ de proclamar o ano seguinte como o ano europeu da aprendizagem ao longo da vida, viria a ter na formação social portuguesa em geral, e nos atores do campo da educação de adultos em particular, dentro e fora da afunilada rede pública existente à data. Daqui derivaria, pelo menos, uma maior visibilização da insatisfação dos sectores mais críticos, e exigentes de uma democratização

¹⁸⁵ Decisão nº 2493/95/CE de 23 de Outubro, do Parlamento Europeu e do Conselho.

da democracia portuguesa assente na promoção de uma retaguarda educacional da população adulta, para com o acumular de hesitações sucessivas por parte da ação estatal neste domínio. Este panorama não terá sido alheio ao 13º Governo constitucional¹⁸⁶ da responsabilidade do Partido Socialista, que já no seu programa eleitoral, onde pede uma nova maioria que não iria obter, vai expressar preocupações com a situação depauperada da educação de adultos enquanto subsistema público de educação, anunciando uma revalorização programática do sector¹⁸⁷, que passaria por assumir “a importância da educação e formação de todos, numa perspetiva de educação permanente” (Programa Eleitoral PS, 1995: IV-11), no âmbito mais geral de uma agenda política¹⁸⁸ que prevê a adoção para Portugal de “um outro modelo de desenvolvimento (...) que só poderá ter sucesso

¹⁸⁶ Que teria como chefe de Governo, António Guterres, e como Ministro da Educação, entre 1995 e 1999, Eduardo Marçal Grilo, de cuja equipa fariam parte: Guilherme de Oliveira Martins, como Secretário de Estado da Administração Educativa, Alfredo Jorge Silva, como Secretário de Estado do Ensino Superior, e Ana Benavente, como Secretária de Estado da Educação e Inovação.

¹⁸⁷ Concretamente, com base na defesa de que a “educação de adultos, desvalorizada pelos Governos do PSD, constitui uma dimensão importante da democratização das oportunidades de educação e formação” (Programa Eleitoral PS, 1995: IV-11), anuncia-se a “revisão do sistema de educação recorrente”; o desenvolvimento de “dimensões educativas e culturais nos programas de formação profissional contínua”; a promoção da “educação extra-escolar” e do “movimento associativo”, e a criação de um “serviço de concepção, planeamento e coordenação da política de educação de adultos (...) em articulação estreita com o poder local” (*id.*, *ibid.*).

¹⁸⁸ Assume-se que a política de educação e formação de um Governo socialista eleito basear-se-ia em cinco princípios basilares: educação para todos; qualidade e equidade; continuidade; responsabilidade e participação (cf. Programa Eleitoral PS, 1995: IV-4). Pretendendo-se “promover a educação e a formação como um processo permanente ao longo da vida de cada pessoa, com dimensões pessoais, culturais e cívicas, promovendo a articulação entre os vários níveis do sistema escolar com atividades formais e informais de educação de adultos e de formação profissional e com todos os domínios educativos e culturais da vida das comunidades” (*id.*, *ibid.*, IV-6).

se apoiado em políticas eficazes de solidariedade, desenvolvimento regional e, sobretudo, numa grande prioridade à educação e à formação” (*id., ibid.*: II-85). Assim, no seu Programa de Governo, são comunicados os indícios de que ao sector seria dada, finalmente, consistência política, anunciando-se as linhas mestras do relançamento da educação de adultos em Portugal agora com o estatuto de opção estratégica da política educativa do Governo, de cujo enquadramento merecem destaque duas das várias medidas concebidas de natureza geral, designadamente: a que visa a “negociação de um Pacto educativo que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo” (Programa do XIII Governo, 1996: 67), e a que pretende a “concretização de conselhos locais de educação enquanto órgãos de participação democrática dos diferentes agentes e parceiros sociais, visando a definição de orientações e o acompanhamento das medidas adequadas às diferentes realidades do País” (*id., ibid.*), sendo, pois, a partir deste quadro de atuação política que se vai reintroduzir, com redobrada atenção, a educação de adultos como medida de natureza específica¹⁸⁹ na agenda política nacional para a educação.

Ora, os dois governos socialistas¹⁹⁰ que se sucederam entre 1995 e 2002, procurariam, com clareza, demarcar-se

¹⁸⁹ Na alínea f) do ponto 1.3 do Capítulo dedicado à educação, ciência e cultura do Programa de Governo, pode ler-se: “na educação de adultos, que constitui uma dimensão fundamental da democratização das oportunidades de educação e formação, serão intensificados os programas conjuntos com o Ministério para a Qualificação e o Emprego que visam a formação profissional e a formação de base numa perspectiva de educação permanente, bem como a intensificação de programas e ações orientadas para a formação global dos indivíduos e para o desenvolvimento das comunidades, através, nomeadamente, da revisão do sistema de educação recorrente de adultos e da dinamização da educação extraescolar” (Programa do XIII Governo, 1996: 67-68).

do modo de governação educacional anterior, operando, para esse efeito, um corte no domínio discursivo, e colocando a ênfase quer no carácter pró-ativo e solidário das várias medidas de política social introduzidas¹⁹¹, quer no expressivo abandono da ideia social-democrata da reforma¹⁹², de tipo *top down*, optando antes pela procura de consenso nacional e pelo incentivo à participação, ambos entendidos como os fundamentos da democratização da educação. Trata-se, no fundo, de um período que podemos conceber como sendo, no essencial, uma fase de reajustamentos neo-reformistas para o sector da educação de adultos, em que surgirão diversas iniciativas e medidas sectoriais concretas tomadas, expressivamente, após a apresentação e negociação, no ano de 1996, por iniciativa do Governo¹⁹³, de um *Pacto Educativo para o Futuro*, que pretendeu inaugurar um novo modo de encarar os processos de tomada de decisão em educação (cf. Ambrósio, 1996:

¹⁹⁰ Ao XIII Governo, minoritário, iria suceder-se o XIV Governo, agora detentor de uma “minoría *sui generis*” (cf. Santos Silva, 2002: 9), em que o PS dispunha de 115 assentos, exatamente metade dos lugares disponíveis na Assembleia da República, e que viria a ser interrompido, por iniciativa demissionária, dois anos antes do final do mandato.

¹⁹¹ Podendo-se destacar nesta esfera, por exemplo: o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (PNLCP); o Rendimento Mínimo Garantido (RMG); ou o Programa de Mercado Social de Emprego (PMSE). Medidas, de resto, congruentes com as orientações proclamadas, no Programa do XIII Governo constitucional, em matéria de política de emprego (cf. 1996: 63-64) e de política de trabalho (cf. 1996: 65-66). Sendo também significativo que no Acordo de Concertação Estratégica 96/99 impere a ênfase no lançamento, e posterior generalização, das chamadas políticas ativas do mercado de trabalho, com importantes implicações também na formação profissional para ativos (cf. CES, 1996). Uma linha em particular que viria a ser reforçada no Programa do XIV Governo constitucional (cf. 2000: 30-31).

¹⁹² Licínio Lima afirma a este respeito, que este novo ciclo governativo seria “genericamente marcado por uma orientação de tipo pós-reformista, por essa via contrariando pressões de tipo *contrarreformista* ou propósitos no sentido de, globalmente, vir a *reformular a reforma* através de idênticos processos de conceção e execução” (Lima, 2003a: 140).

28-31; Teixeira, 1996: 34-44). O Pacto representa, principalmente, uma plataforma de entendimento assente na ideia de que apostar na esfera de participação da política permite, pela negociação entre interesses plurais, introduzir alterações a longo prazo e possibilita, desta forma, a definição sustentável de estratégias educativas que ultrapassem o imediato e o conjuntural. Ao introduzir e publicitar a concertação educacional o governo socialista demarca-se da reforma educativa da governação social-democrata (do Partido PSD) que, de acordo com Teodoro, obedecia a um “processo típico de mudança que deixou uma enorme sensação de frustração e, possivelmente, reforçou a rigidez e o imobilismo de muitas práticas e situações escolares” (Teodoro, 1996: 14). Se considerarmos ainda o facto geral de que, segundo Tedesco, “situar o processo de concertação no centro das estratégias de mudança educativa não implica apenas uma mudança do ponto de vista dos métodos de acordo com os quais se lida com as estratégias de reforma. Supõe, mais do que isso, uma modificação significativa do lugar ocupado pela educação no processo de concertação social” (Tedesco, 2000: 165), então, percebe-se facilmente que, de modo geral, este novo figurino, na formação social portuguesa, para a elaboração das políticas públicas de educação iria suscitar grandes expectativas.

As próprias bases gerais do Pacto comprometem os parceiros na aceitação de três linhas genéricas, que se afi-

¹⁹³ Objetivamente tratou-se de uma iniciativa do Ministro da Educação, Eduardo Marçal Grilo, em conjunto com a sua equipa, que seria apresentada na Assembleia da República em 6 de Fevereiro de 1996, e com a qual o Governo, no domínio da educação, se propunha “tomar como bases para a ação política e para o relacionamento com os protagonistas do processo educativo” (Grilo, 1999: 9) um conjunto de compromissos e princípios que “serviram de base e de *leit motiv* a um debate de âmbito nacional” (*Id., ibid.*) que terminaria cinco meses depois, a 19 de Junho de 1996 também na Assembleia da República.

guras, *a priori*, promissoras para a longamente ambicionada, e recorrentemente defraudada, democratização da educação, aceitando que “a educação e a formação configuram áreas de prioridade política em Portugal”; que “a política educativa deve ser orientada por princípios, deve identificar objetivos estratégicos e deve definir áreas prioritárias de intervenção”; e ainda que “a educação é uma questão pública e uma ambição nacional” (Pacto Educativo para o Futuro, 1996: 91). Neste sentido, merece-nos destaque também, de entre os oito princípios gerais do Pacto, duas ideias auspiciosas em particular, designadamente: a ideia de que “as relações entre o Estado, a Educação e a Sociedade devem ser redefinidas, por forma a que seja possível assegurar uma maior participação das diversas forças e parceiros sociais nas decisões e na execução das políticas educativas, em todos os níveis de administração, e desenvolver processos de co-responsabilização social no funcionamento do sistema educativo”; e a ideia de que “a educação e a formação global dos cidadãos ao longo de toda a vida constituem uma condição necessária para o desenvolvimento económico e social, o que implica, nomeadamente, uma particular atenção à educação permanente de adultos” (*id., ibid.*). Igualmente promissório é o objetivo estratégico em que se visa “promover a educação e a formação como um processo permanente ao longo de toda a vida, procurando, entre outros aspetos (...) intervir, a partir do sistema educativo e das práticas educativas não formais, sobre a formação cívica e cultural da população, favorecendo a afirmação de uma consciência política democrática” (*id., ibid.*: 92). Tudo isto parece, pois, indicar um assumir de valores e de princípios propícios a um renascimento concertado da educação de adultos em Portugal.

Objetivamente, no conjunto concreto dos dez compromissos de ação assumidos no Pacto Educativo, com que

se iniciaria a segunda metade da década de noventa, constam duas Ações prioritárias para “assegurar a educação e a formação como um processo permanente ao longo da vida” (*id., ibid.*: 95), destacando-se como protagonistas a assumir um papel nesta área de intervenção um conjunto de cinco Ministérios, os órgãos do poder local e as associações locais. Assim sendo, enquanto uma das Ações prioritárias para o sector refere a “adoção de medidas visando estimular a atualização, ao longo de toda a vida, do saber, do saber-fazer, do aprender-a-ser-com-os-outros e do saber relacional e comportamental de toda a população, em especial dos indivíduos e dos grupos marcados por processos de exclusão social” (*id., ibid.*); a outra irá, por sua vez, asseverar o “lançamento de um programa, no primeiro trimestre de 1996 e no âmbito do Ano Internacional da Educação e da Formação para toda a Vida, tendente a assegurar a atualização permanente dos níveis de educação/formação da população em geral” (*id., ibid.*). Se ambas as Ações, assim consideradas, determinam o início da decisiva articulação conceptual entre educação e formação que viria a orientar os discursos e a marcar a agenda para o sector em Portugal desde então, há a assinalar também que esse novo hibridismo da política educativa sofre as influências de dois documentos de referência a nível internacional, um produzido no âmbito da UNESCO e outro no âmbito da União Europeia, e que traduzem, respetivamente, o âmago de ambas as Ações prioritárias transcritas, constantes do Pacto Educativo para o Futuro. No primeiro caso, trata-se do Relatório¹⁹⁴ da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, intitulado *Educação: um Tesouro a Descobrir*, publicado em 1996, sob a coordenação de Jacques Delors, e que contou com a participação portuguesa de Roberto Carneiro. No segundo caso, trata-se do Livro Branco da Comissão Europeia que resultou do Relatório do Grupo de Reflexão

sobre a Educação e a Formação na Europa, intitulado *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*, publicado em 1995, apresentado por Edith Cresson, e que contou com a participação portuguesa de Teresa Ambrósio. É portanto, deste modo, que em contexto português, o ano de 1996 marcaria o arranque de um novo dinamismo no domínio das políticas públicas destinadas ao reanimar do sector da educação de adultos em Portugal. Uma dinâmica sectorial que se viria a traduzir em diversas iniciativas e medidas, que tiveram lugar, sobretudo, nos dois anos que se seguiram, e que refletirão uma transição mais geral que aponta para a passagem efetiva, em contexto nacional, da lógica da reforma para a lógica da inovação (cf. Canário, 1992: 9), sendo notório também, neste caso, tal como nota Tedesco, que “uma mudança educativa baseada nas inovações implica, além disso, que se passe numa perspetiva de mudança centrada na oferta, para uma perspetiva baseada no papel ativo da procura” (Tedesco, 2000: 170).

Assim, a primeira medida concreta, do novo governo socialista, para o impulso do sector seria tomada ainda no ano de 1996, designadamente com a criação¹⁹⁵ de uma Co-

¹⁹⁴ No âmbito dos resultados da investigação recente em políticas educacionais tem vindo a ser notada uma certa perda de identidade dos pressupostos humanistas mais típicos da UNESCO (cf. Barros, Guimarães e Lima, 2012). Neste Relatório em particular, John Field por exemplo, afirma a este propósito o seguinte “o relatório da UNESCO foi delineado por uma comissão internacional presidida por Jacques Delors, na altura o recém-retirado presidente da Comissão Europeia. Tem uma forte ênfase no papel das organizações não-governamentais (ONG’s) em promover a aprendizagem ao longo da vida – um ponto de vista comum a uma variada gama de debates da UNESCO – junto com a OCDE e a UE. Por outro lado, não obstante alguns radicalismos ocasionais de linguagem, diz pouco de novo ou de diferente no seu conteúdo” (Field, 2001: 9). Também Bhola afirma, convictamente desde uma perspetiva crítica e democratizante que defende para o campo da educação de adultos, que “o relatório Delors é certamente uma decepção para os profissionais da educação de adultos em todo o mundo” (Bhola, 2000: 87).

¹⁹⁵ Resolução do Conselho de Ministros 15/96, de 22 de Fevereiro.

missão Nacional¹⁹⁶ para o Ano da Educação e Formação ao Longo da Vida, presidida por José Veiga Simão¹⁹⁷, e que se justifica no quadro da proclamação, pelo Parlamento e Conselho europeus, desse ano como *o ano europeu da aprendizagem ao longo da vida*¹⁹⁸, um evento europeu, em nosso entender decisivo para o acelerar do processo de europeização das políticas educativas nacionais nesta esfera de atuação, e que viria a marcar, precisamente, como se demonstrará, o novo protagonismo que a União Europeia passaria a desempenhar desde então na governação a várias escalas (pluriescalar) do sector da educação de adultos hodierna. Ora, como se pode constatar na *Carta Magna sobre Educação e Formação ao Longo da Vida*, publicada em 1998, um documento que representa o culminar dos traba-

¹⁹⁶ A Comissão Nacional contaria entre os seus colaboradores com a participação de Alberto Melo (a par de Margarida Chagas Lopes, Lucília Salgado, Francisco Lopes dos Santos, Joaquim Coelho Rosa, José Alberto Leitão, Catarina Vaz Pinto, Armando Aleixo, Gabriela Lopes da Silva, Maria José Morgado, Fernando Costa, Adelaide Espiga, Emília Natário e Dulce da Silva José).

¹⁹⁷ Apoiado mais diretamente por António Almeida Costa, Lídia Jorge e Helena Araújo.

¹⁹⁸ Merecem destaque os objetivos políticos com que se instauraria esse ano europeu da aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente: “para deixar o público europeu ciente da importância da aprendizagem ao longo da vida; incentivar a melhor cooperação entre as estruturas da educação e da formação e a comunidade empresarial; ajudar a estabelecer um espaço europeu da educação e formação através do reconhecimento de qualificações vocacionais e académicas dentro da União Europeia; realçar o contributo feito pela educação e formação para a igualdade de oportunidades” (cf. Decisão 2493/95/CE, de 23 de Outubro, do Parlamento Europeu e do Conselho). Com este enquadramento seriam criados seis temas para a efetivação, durante o decurso de 1996, de iniciativas nacionais conducentes à implementação célere daqueles objetivos. Os temas seriam: “a importância da educação geral de elevada qualidade; promoção da formação vocacional fazendo chegar qualificações a todos os jovens; motivação das pessoas para adquirirem educação e formação; promoção de melhor colaboração entre instituições educativas e de formação e o mundo económico; aumentar a consciencialização dos parceiros sociais e parentes; desenvolvimento da dimensão europeia da educação e formação inicial e contínua” (*id.*, *ibid.*).

lhos daquela Comissão, os princípios orientadores para as medidas futuras, relevantes para o sector da educação de adultos, a implementar no contexto nacional, manifestam uma clara preferência pela orientação vocacionalista (cf. Carta Magna, 1998: 7-20), onde abundam as referências, por exemplo, ao novo produtivismo, à competitividade, ao novo crescimento e modernização, à excelência, ou ao novo conceito de saber e produzir, que no conjunto são tomados para enquadrar o “binómio educação/formação” como a nova lógica de atuação sistémica, necessária numa “conjuntura de urgências” para desenvolver futuramente o sector.

Assim, identifica-se como grande desafio, para os novos rumos de ação política, criar as condições para que os ativos portugueses possam “participar eficazmente nos processos de modernização das empresas e serviços” (*id.*, *ibid.*: 41), clarificando-se que “o caminho a seguir terá de pautar-se por um modelo em que se definam metas, se desagreguem aspetos de análise e intervenção e se realizem Ações concretas sob coordenação de uma equipa constituída para o efeito, uma espécie de *Brain Trust* responsável” (*id.*, *ibid.*: 40). Trata-se de “envolver a sociedade portuguesa” no desafio de conseguir que, no ano de 2006, mais de 50 % da população ativa disponha de “um limiar mínimo de formação”, prevendo-se “atingir mais de 900 milhares de trabalhadores”, base com que se defende a necessidade de repensar os termos nacionais da regulação social, sublinhando que “a sociedade civil deve partilhar também a responsabilidade, designadamente a comunidade empresarial” (*id.*, *ibid.*), sendo, assim, necessário introduzir alterações diversas “em sintonia com as recomendações dos relatórios do Fórum Mundial [Económico] e dos principais empresários da União Europeia” (*id.*, *ibid.*: 42). O presidente desta Comissão Nacional afirma, também, acerca do novo papel do Estado que a este incumbe “a nobre prerrogativa e mis-

são de fiscalizar, analisar e regular as atividades da vida nacional, fazendo-as convergir harmoniosamente para o Bem Comum. Por isso, vemos com esperança a dinamização de contratos-programa com uma sociedade civil criativa e dinamizadora” (Veiga Simão, 1996: 51). Parece tratar-se, portanto, de acordo com Margarida Chagas Lopes, outro elemento da Comissão Nacional, de priorizar o contexto macroeconómico, de modo a que as “Ações desenvolvidas por Governos, institutos públicos e sistemas nacionais criem ‘bons ambientes’ de competitividade” (Lopes e Pinto, 1999: 35), para os quais, sublinham, deve contribuir a política tecnológica, o sector financeiro e as políticas formativas e educacionais.

De facto, este documento, não deixa dúvidas acerca dos valores assumidos por detrás das opções políticas de fundo preconizadas para a nova “visão estratégica de educação e formação para o início do século XXI” (Carta Magna, 1998: 48). Deste modo, e apesar de se afirmar ser “necessário que a visão humanista integre a visão economicista”, o que parece claro na nova estratégia é a adoção de critérios de sentido inverso. Trata-se, a nosso ver, de um dos importantes aspetos da “ambivalência da relação entre educação e formação” (CNE, 1997a: 66) que marcaria desde cedo a agenda política nacional da segunda década de integração europeia, e que consiste, no essencial, em defender, discursivamente, a articulação harmoniosa de cada um dos campos, mas subsumir, na prática das medidas incentivadas, a educação na formação, no sentido, como aponta Ribeiro Dias no Parecer 1/96 do Conselho Nacional de Educação, “já adotado pela Fundação Europeia da Cultura no livro *L'Education Créatrice* (1975), e hoje defendido no Relatório da Mesa Redonda dos Industriais Europeus (1995), sob o título *Uma Educação Europeia. A Caminho de uma Sociedade que Aprende. Bruxelas*” (*id., ibid.*, 68), sendo já de

si sintomático, no seu entender como no nosso, “serem os homens das empresas que venham exigir a formação” (*id.*, *ibid.*: 69), e particularmente esclarecedor a lógica com que o fazem: “os empresários lançam o ‘grito de alarme’ para ‘agir desde já’ nos cinco elos da ‘cadeia educativa’, tendo em conta que ‘a educação pré-escolar (o primeiro elo) e a educação de adultos (o último elo) são tão importantes como as outras para a formação de um cidadão responsável” (*id.*, *ibid.*: 68). Os trabalhos nacionais desta Comissão deixariam, assim, na formação social portuguesa, a semente para “vencer as barreiras entre a educação e a formação”, isto é, as bases nacionais favoráveis para “que se concretize com clareza uma dimensão europeia para a educação baseada (...) na aproximação natural de harmonização estruturante dos sistemas de educação e formação dos diversos países” (Carta Magna, 1998: 44-46), percecionada, de resto, como o principal desafio da moderna sociedade da informação e do conhecimento.

Terão lugar, posteriormente, neste novo dinamismo no domínio das políticas públicas destinadas ao reanimar do sector da educação de adultos em Portugal, várias iniciativas, de que sobressaem, no ano de 1997, fundamentalmente três: a solicitação pelo Departamento de Educação Básica (DEb) de um trabalho de reflexão sobre o futuro do sector; a constituição de uma Delegação Oficial (DO) portuguesa para participar na V Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA) da UNESCO; e a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para o desenvolvimento da educação de adultos. No primeiro caso, o grupo de reflexão constituído, coordenado por Luís Areal Rothes, produziria um Documento de Recomendações¹⁹⁹ sobre o futuro do sector, em que se volta a sublinhar a necessidade, entre outras medidas, de garantir uma maior interconexão inter-ministerial dialogante com os níveis regional e local;

a importância de incentivar o terceiro sector através da criação de um programa de apoio à iniciativa social na educação de adultos; ou ainda a indispensabilidade de proceder quer ao enquadramento estatutário dos educadores de adultos quer à organização de processos sólidos para a sua formação inicial, contínua e especializada (cf. DEB, 1997). Quanto à participação de Portugal na V CONFINTEA, realizada em Hamburgo, é de salientar, tanto o impacto produzido por este circuito internacional de debates e trocas de ideias nos próprios elementos, com responsabilidades políticas, da Delegação Oficial portuguesa, que foi presidida por Ana Benavente, nesta altura a Secretária de Estado da Educação e Inovação²⁰⁰, como o impacto que teria, posteriormente, em contexto educacional português quer a Declaração de Hamburgo (DH) quer a Agenda para o Futuro (ApF), os dois documentos finais internacionais produzidos neste encontro (ver Barros, 2011a). Melo, Lima e Almeida, afirmam, inclusivamente, a este respeito, que “considera-se, de uma forma unânime, que esta conferência constituiu um limiar marcante na evolução das políticas nacionais em matéria de

¹⁹⁹ Acerca da produção de propostas e recomendações para este amplo campo o relator deste Documento expressava, em trabalho anterior, que “uma análise dos relatos das experiências e Projetos de educação de adultos, permite identificar um conjunto razoavelmente restrito e consensual das finalidades que constituem as suas principais referências. De entre essas finalidades, naturalmente interligadas entre si, destacamos: a concretização de um desenvolvimento global, integrado e endógeno; o respeito pela identidade cultural das comunidades envolvidas; a realização das várias dimensões de uma democracia política e social. Trata-se de finalidades naturalmente utópicas. O que, importa salientá-lo, é necessário existir em qualquer Projeto social (...) só que a definição de finalidades assim utópicas não tem estado, pelo menos em Portugal, isenta de alguns riscos. Utiliza-se, por vezes, um tom algo entusiástico, sem se ter em conta que, quando se trata de operacionalizar estas metas, importa adequá-las à realidade de que se parte. Traduz-se assim, com alguma frequência, estas finalidades em objetivos estereotipados, mais atentos à satisfação de quem os proclama do que à resolução dos problemas que se pretende solucionar” (Rothes, 1995b: 339).

educação-formação de adultos (EFA), podendo mesmo falar-se de um ‘antes’ e de um ‘depois’ da V CONFINTEA” (Melo, Lima e Almeida, 2002: 11). Ora, para além de constituir um dos últimos momentos significativos²⁰¹ à escala mundial de reafirmação de uma noção alargada de educação de adultos²⁰², que se recomenda seja adotada nos enquadramentos jurídicos dos diversos Estados-nação²⁰³, esta conferência representou um importante reafirmar de pressupostos humanistas e críticos que, de certo modo, nos parece terem reequilibrado o ponto de partida²⁰⁴ desde o qual se tomaram as medidas políticas seguintes a nível nacional. Assim, pelo Despacho n.º 10534/97, de 16 de Outubro, seria então constituído, pela Secretária de Estado da Educação e Inovação um Grupo de Trabalho (GT), coordenado por Alberto Melo²⁰⁵, com a incumbência de elaborar, até 31 de Dezembro desse mesmo ano, um Documento de Estratégia (DE) para o desenvolvimento da educação de adultos em Portugal, solicitando-se explicitamente que, após realizar um balanço da situação atual em contexto português, se contemplasse: uma definição operacional para o sector; pro-

²⁰⁰ De referir que, apenas três meses depois, o Ministro da Educação, Eduardo Marçal Grilo, participaria na 29.ª Conferência Geral sobre Educação da UNESCO, realizada em Paris a 27 de Outubro de 1997, onde afirmaria que “ao considerarmos o investimento em educação, a valorização da profissão docente, o intercâmbio na investigação educativa e pedagógica, a articulação entre políticas de educação e de formação profissional, o planeamento estratégico tendo em consideração a evolução do emprego e as perspectivas de desenvolvimento económico, social e cultural – estamos perante compromissos que devem ser assumidos em comum, com maior cooperação e um envolvimento claro das organizações internacionais, numa lógica de racionalização de meios e de articulação de esforços. E se falamos de educação para todos, urge realçar a importância crucial da educação básica (...) como ponto de partida para uma educação permanente que permita dar resposta adequada às necessidades de formação ao longo da vida. Temos, por isso, em Portugal valorizado de forma particular estes aspetos – considerando a educação e a formação como primeiras e insubstituíveis prioridades globais da ação governativa” (Grilo, 1998: 187).

postas de expansão sectorial e de concretização a curto e a médio prazo; e uma proposta de um quadro de referência para lançar um concurso nacional de projetos extra-escolares relevantes no âmbito amplo da educação de adultos.

²⁰¹ A hegemonia crescente de outras instâncias internacionais sobre este sector, particularmente da União Europeia, tem contribuído para operar uma viragem, mais próxima dos pressupostos neoliberais, no mandato hodierno das políticas educacionais elaboradas transnacionalmente nesta matéria, sendo difícil, atualmente, encontrar ecos, consequentes e não meramente retóricos, da visão mais humanista tipicamente associada às iniciativas promovidas pela UNESCO. A este propósito, por exemplo, Timothy Ireland afirma, após participar na V CONFINTEA Midterm Review Meeting realizada na Tailândia entre 6 e 11 de Setembro de 2003, que “existe uma forte impressão de que a Educação de Adultos poderia ter desaparecido da agenda política sem a insistência da UNESCO em convocar essas conferências. Assim, primeiro em Hamburgo e depois, talvez com ainda mais ênfase, em Bangcoc, tivemos a impressão de estar a participar de um ato de resistência” (Ireland, 2003: 1). Também John Field afirma ser claro que “a UNESCO já não é a força que era até mesmo na década de 1970, quando a sua influência derivava das tensões entre o leste, o ocidente e o sul. O colapso do Comunismo (cuja fraqueza visível permitiu a Reagan encenar uma retirada de cena dos EUA em 1984) e o colapso do grupo constituído pelas nações do ‘Terceiro Mundo’ através de acontecimentos como a democratização da África Austral e o rápido crescimento económico de nações outrora ‘subdesenvolvidas’ deixou a UNESCO à margem no curto prazo, e com destino incerto a longo prazo” (Field, 2001: 9). Veja-se, neste particular, a significativamente menor visibilidade que a realização anual das *International Adult Learners Weeks*, realizadas continuamente desde 1995 com o apoio da UNESCO detêm por comparação com o impacto da iniciativa do *European Year of Lifelong Learning* (cf. Bochynek, 2002).

²⁰² Paul Bélanger enfatiza que “o sucesso e o impacto da V Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos não pode ser compreendido sem se ter em consideração o processo extenso e ativo que o precedeu e que agora procede neste evento. No início desta operação, era claro para muitos de nós que sem se ir para além dos limites reconhecidos e institucionalizados da educação de adultos, não seremos capazes de apreender a transição significativa que está a ter lugar nos cenários educativos nacionais em todas as regiões do mundo. Um dos objetivos da conferência era precisamente a redefinição do sector” (Bélanger, 1999: 310-311).

²⁰³ Um motivo já de si suficiente para que, por exemplo, Bhola afirme “os educadores de adultos ficaram contentes ao ler o que saiu da V Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos, em Hamburgo, na Alemanha, entre 14 e 16 de Julho de 1997” (Bhola, 2000: 87).

Acusando, pois, uma congruência, que se reconhece, com as expectativas gerais criadas pela promessa de reconsideração política do sector em Portugal, assumida pelo Governo no *Pacto Educativo para o Futuro*, assiste-se, com efeito, decorridos apenas dois anos a uma maior visibilização pública do campo, expressa, fundamentalmente, pela publicação, em 1998, da *Carta Magna sobre Educação e Formação ao Longo da Vida*, e pela publicação do Documento de Estratégia intitulado *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos*, cuja relevância resulta, a nosso ver, do facto de se tratar de dois Relatórios que constituem a matéria de fundo com que seriam produzidas, e legitimadas a nível nacional, duas decisivas Resoluções do Conselho de Ministros, que materializariam os termos segundo os quais o sector, tradicionalmente marginalizado, viria a ser retomado na agenda política nacional para a educação.

No essencial, o Documento de Estratégia parte de um diagnóstico acerca da situação educacional da população adulta portuguesa que se encontra já largamente elaborado e reconhecido²⁰⁶, procedendo apenas a um significativo reenquadramento da sua leitura, que passa por encarar o cenário nacional como “um contexto de subdesenvolvimento educativo-cultural” (Melo *et al.*, 1998: 12), na medida em

²⁰⁴ Funcionando, neste sentido, como contrabalanço por referência à linha mais vocacionista seguida pela Comissão Nacional para o Ano da Educação e Formação ao Longo da Vida. Isto precisamente porque naquela conferência, como salientam Melo, Lima e Almeida, se sublinhará “a existência de um *continuum* relativamente às grandes finalidades da EFA: desde um extremo de investimento prioritário nas dimensões de desenvolvimento pessoal e de promoção cultural, como é próprio da ‘liberal education’ nórdica, ou nas de cidadania activa e leitura crítica da sociedade, que está inerente à ‘educação popular’, até o outro extremo, representado pela visão utilitarista e funcionalista de uma EFA quase exclusivamente destinada a formar uma mão-de-obra mais produtiva e adaptável” (Melo, Lima e Almeida, 2002: 12).

²⁰⁵ Os restantes elementos deste Grupo de Trabalho foram: Ana Maria Queirós; Augusto Santos Silva; Lucília Salgado; Luís Rothes e Mário Ribeiro.

que se considera que as várias “estatísticas e estudos convergem para revelar que Portugal se encontra numa posição algo ‘terceiro-mundista’ dentro da Europa” (*id.*, *ibid.*: 11). Deste modo, as linhas de força que passam a justificar a proposta de criação de um sistema de educação de adultos, entendido como a via obrigatória para a “sociedade do conhecimento”, visam sobretudo aumentar os níveis de escolaridade, de qualificações e de competências de literacia de modo a alterar a posição nacional nas tabelas sobre desenvolvimento humano²⁰⁷ publicadas anualmente no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Pretende-se também superar os baixos níveis de educação de base e de qualificação profissional para evitar “crises profundas e iminentes relativamente a níveis de em-

²⁰⁶ Alberto Melo, sublinha que se trata de uma situação de partida crítica esclarecendo que “mais de dois terços da população ativa portuguesa possui apenas 6 anos ou menos de escolaridade, 20% com idades entre 25 e 64 têm uma educação de nível secundário (quando a média da OCDE é de cerca de 64%), e 10,7% da população adulta mantém-se analfabeta. Para mais, Portugal não é apenas o Estado-membro da União Europeia que apresenta os mais baixos índices de qualificação da sua população adulta, mas também aquele cuja evolução, ao longo dos quinze últimos anos, revela um agravamento constante relativamente aos outros países parceiros (...) para agravar a situação, o único sector da educação de adultos privilegiado pelo Estado nos últimos 15 anos – os cursos noturnos conhecidos como ensino recorrente – revelaram-se, ao nível do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário, um fracasso enorme (...) simultaneamente, e desde a integração de Portugal em 1986 na então Comunidade Europeia, assistiu-se a um importante investimento na formação profissional, sobretudo através de um forte cofinanciamento do Fundo Social Europeu. O potencial impacto destas ações é, contudo, enfraquecido pela ausência de uma base sólida de educação geral por parte da grande maioria dos adultos a que se destinam. Em 1998, entre os 400 000 desempregados oficialmente registados, 250 000 não possuíam a escolaridade obrigatória” (Melo, 2001: 103-104).

²⁰⁷ Esclarece-se que “o indicador de desenvolvimento humano (IDH) elaborado pelo PNUD contém 3 elementos: nível de rendimento por habitante (em paridade dos poderes de compra); nível de educação: taxa de alfabetização de adultos e número médio de anos de estudo da população adulta; nível de saúde da população (esperança de vida à nascença)” (Melo *et al.*, 1998: 15).

prego e de competitividade relativa e a índices de coesão económica interna ou de cidadania” (*id., ibid.*: 12), indo assim ao encontro do “momento histórico em que o nosso país se prepara para ser admitido, de pleno direito, na União Económica Monetária” (*id., ibid.*: 11).

Estas são preocupações que, de resto, traduzem já o peso da influência das orientações da Comissão Europeia para a educação e a formação, sendo clara e assumida a adoção dos princípios do Livro Branco²⁰⁸ *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*²⁰⁹, especialmente quanto aos “três choques motores” (cf. Comissão Europeia, 1995: 9-12) que vão “alterar profundamente o mundo atual: a sociedade da informação, a globalização e a cultura da ciência e tecnologia” (Melo *et al.*, 1998: 22), pelo que se assume que com a emergência da sociedade cognitiva emergem também, depreende-se que de forma inevitável²¹⁰, “mudanças radicais de processos, valores e estruturas, assim como de ritmos e de espaços de referência, [que] estão a alterar profundamente a função educativa. Nesta nova sociedade, as estruturas hierárquicas, rígidas e centralizadas, são substituídas por estruturas flexíveis, de informação-intensiva, e de tipo ‘rede’” (*id., ibid.*: 24). Ora, inscrevendo-se este Livro Branco, como se pode ler no seu próprio preâmbulo,

²⁰⁸ Muitos dos quais em tensão com os princípios da Declaração de Hamburgo, que também exerceu influência na elaboração do Documento de Estratégia (cf. Melo *et al.*, 1998: 19-20).

²⁰⁹ Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, COM (95) 590 final – Bruxelas, 29.11.1995.

²¹⁰ A este respeito é de salientar, como notam Lima, Afonso e Estêvão, que “as referências textuais à ‘sociedade pós-industrial’ e à ‘sociedade do conhecimento’ parecem emergir no texto em análise algo neutralizadas do ponto de vista ideológico e como intrinsecamente boas, uma vez que não são precedidas, em termos compreensivos, de uma explicitação das eventuais agendas ocultas que podem subentender, das hierarquias do conhecimento que as estruturam e que podem vir a revelar-se contrárias à lógica da cidadania” (Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 39).

“numa linha de atuação que tem simultaneamente em vista propor uma análise e definir orientações de ação nos domínios da educação e formação, pondo em prática o Livro Branco²¹¹ *Crescimento, Competitividade e Emprego*” (Comissão Europeia, 1995: 2), constata-se no seu conteúdo, sem surpresa, a vincada presença de uma lógica de carácter económico que instrumentaliza a educação e constrói uma retórica que parte do pressuposto, como nota Canário (cf. CNE, 1997b: 51) de que sobre a educação existe um grande consenso, de tal modo que, ainda segundo Canário, parece tratar-se de um instrumento europeu que no essencial “induz uma visão redutora e pobre dos fenómenos educativos (...) [em que] o discurso (oficial ou oficioso) sobre a formação ao longo da vida tem como eixo estruturante a ideia de que a formação profissional deve servir as necessidades das empresas”²¹² (Canário, 2000: 89).

Com esta contextualização, o Documento Estratégico, embora correndo o risco de reforçar, como alertam Lima, Afonso e Estêvão (1999), o pendor “carenalista” e “ortopédico” associado ao sector a que alude Correia (1991; 1995; 2003), por estar excessivamente centrado na ideia de que a educação e a formação ao longo da vida é uma condição para o desenvolvimento económico e social no novo

²¹¹ Publicado em 1993 no Boletim das Comunidades Europeias – Suplemento 6/93. Luxemburgo.

²¹² A este propósito, distinguindo entre o mundo do trabalho e a empresa, Rui Canário afirma: “julgo que esta questão da relação entre a escola e o mundo do trabalho é realmente central para repensar os sistemas escolares. O que discordo é da perspectiva instrumental (...) diria que é necessário evoluir de uma conceção de aprender para trabalhar, a uma conceção de aprender pelo trabalho” (CNE, 1997b: 54). Torna-se, pois, fundamental desconstruir estes discursos celebratórios acerca da aprendizagem ao longo da vida com vista à empregabilidade e à igualdade de oportunidades, até porque “aquilo que hoje caracteriza essencialmente este mundo, no sentido do mercado de trabalho numa economia mundializada, é haver menos emprego, mais riqueza e mais desigualdades” (*id.*, *ibid.*).

contexto da “sociedade pós-industrial”, reconhece, não obstante, a urgência de expandir o sector insistindo criticamente na adoção de uma concepção ampla de educação de adultos, percecionada como “o veículo apropriado para levar as populações a compreenderem e enfrentarem tal transformação, criando ao mesmo tempo um contexto político e social propício para a gestão consciente e equitativa deste processo histórico” (*id., ibid.*: 23). Neste Documento, como afirma Barbosa, que “embora privilegiando a dimensão crítica da educação, continua a ser uma mescla de elementos críticos e tecnocráticos” (Barbosa, 2004: 193), elaborar-se-ão dez Recomendações para o desenvolvimento de um sistema de educação de adultos nacional (cf. Melo *et al.*, 1998: 49-64), de que sobressai para o nível estatal a conceção de novas responsabilidades, que a par da elaboração das políticas e do financiamento, passam por desenvolver parcerias alargadas quer entre sectores ministeriais, quer entre escalões da administração central, regional e local e da governação, e quer entre a esfera pública e a esfera privada. Neste pressuposto propõe-se a estratégia de “combinar uma ‘lógica de serviço público’ – organização de uma rede pública garantida de oferta educativa, e uma ‘lógica de programa’ – disponibilização, através de concurso, de apoios financeiros e outros para as iniciativas da sociedade civil” (*id., ibid.*: 15).

Apesar de se tratar, no geral, como nota Guimarães, de um Documento que se pode percecionar como “um documento curioso. Baseado numa estrutura singular, inclui análises de diversas pessoas que enfatizam os problemas económicos e a aprendizagem dos adultos na sua discussão” (Guimarães, 2003: 263), não deixa, no entanto, como salienta Lima, de ser um Documento de Estratégia que “a vários títulos retoma e reatualiza perspetivas e lógicas de educação popular e de base de adultos, anteriormente contidas no PNAEBA (1979) e nos Documentos Preparatórios

III da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988)” (Lima, 2005a: 47). Sendo este aspeto de recuperação particularmente notório tanto na recomendação que propõe o lançamento de um Programa de Desenvolvimento da Educação de Adultos²¹³ (PDEA) assente num fundo especificamente criado para o sector; como na recomendação que propõe a criação de uma estrutura organizativa, exclusiva mas largamente participada, de educação de adultos, tutelada pelo Ministério da Educação mas com autonomia, por exemplo, para gerir o fundo criado, e a que se designa de Agência Nacional de Educação de Adultos²¹⁴ (ANEA). Sendo, por seu turno, o aspeto de reatualização especialmente patente na recomendação que propõe definir e aplicar um esquema nacional de balanço de competências pessoais e de validação dos adquiridos profis-

²¹³ Trata-se de um Programa de Apoio às Iniciativas de Desenvolvimento da Educação de Adultos (PAIDEA), que atuaria através de subprogramas destinados a abranger a diversidade das atividades de intervenção educativa, e que foi pensado para ser desenvolvido em duas fases: a primeira entre 1998 e 2000, numa escala mais reduzida e experimental; a segunda entre 2001 e 2006, numa dimensão mais alargada visando a disseminação das boas práticas entretanto detetadas e analisadas (cf. Melo *et al.*, 1998: 52-53).

²¹⁴ A Agência Nacional de Educação de Adultos (ANEA) deveria abrir-se a uma participação alargada de organismos governamentais e não-governamentais, sendo para tal composta por um Corpo Técnico e por um Conselho Nacional. A ANEA atuaria através de uma reduzida equipa central e de uma rede de coordenadores regionais e de organizadores locais, destacando-se no amplo leque de missões atribuídas a esta agência por exemplo: a de intervir na alfabetização, na literacia básica, no ensino recorrente e na recuperação escolar; apoiando a promoção educativa, técnica, científica, cívica e artística da população adulta; estimulando a animação e desenvolvimento comunitários bem como a intervenção cívica; investindo na formação de formadores para adultos e na produção de materiais pedagógicos e didáticos; assegurando o acesso a estruturas que permitam aos adultos realizar um balanço quantificado de experiências e aprendizagens coordenado com um processo de orientação e aconselhamento pessoal conducente a uma eventual validação (creditação ou certificação) dos adquiridos; ou ainda a de preparar um quadro legislativo e regulamentar específico para o desenvolvimento de um sistema coerente, flexível e autónomo, que estivesse assente numa parceria entre o Estado e a sociedade civil, com preferência para o sector social solidário (cf. Melo *et al.*, 1998: 59-61).

sionais ou de aprendizagem²¹⁵. A este respeito Alberto Melo frisaria que os resultados dos processos de autoaprendizagem, que decorrem nos contextos de vida e de trabalho das pessoas adultas, devem passar a ser reconhecidos e validados, de modo rigoroso e formal, “não só por razões de justiça social, como também por razões económicas, evitando desperdícios de tempo e de recursos públicos em formações redundantes” (Melo, 2001: 113). Referindo que se trata da criação de um subsistema novo e inovador no contexto português, que naturalmente pressupõe quer um trabalho longo e complexo de construção técnica e organizacional quer um processo coerente e sustentável de legitimação social e institucional, Melo frisa, não obstante as dificuldades, que “dentro de uma política de aprendizagem ao longo da vida, não bastará assegurar tais equivalências como ‘pontos de chegada’, pois o essencial é organizá-las como ‘pontos de (nova) partida’, como instrumentos de motivação e de mobilização” (*id., ibid.*: 114).

Surgem assim, a partir deste quadro político de fundo do novo ciclo de governação socialista (do Partido PS), referente à contemporaneidade presente, e das especificidades socioculturais da formação social portuguesa, que decorrem do passado, dois novos instrumentos normativos que se revelariam, no nosso entender, absolutamente centrais na *inversão de marcha* que percecionamos ter ocorrido, essencialmente entre 1998 e 1999, e que determinaria o futuro próximo, no campo hodierno da educação de adultos em contexto nacional. Trata-se da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 59/98 de 6 de Maio ²¹⁶ e da Resolução do Conselho de Minis-

²¹⁵ Pretende-se a construção de uma Rede de Centros de Balanço de Competências Pessoais (RCBCP), abertos à generalidade da população adulta. Devendo tratar-se de Centros de avaliação mas igualmente de orientação para a constituição ulterior de um ‘portfólio’ pessoal comprovando experiências e aprendizagens (cf. *id., ibid.*: 54).

²¹⁶ Publicada no Diário da República I Série n.º 104/98.

tros (RCM) n.º 92/98 de 25 de Junho²¹⁷. É com base na primeira destas Resoluções que a segunda viria a ser elaborada, oficializando os novos moldes segundo os quais o sector viria a ser retomado na agenda das políticas públicas nacionais. Desde logo, este *ponto de viragem* começa por ser marcado pela transição ocorrida nos pressupostos da governação educacional em que o sector deixa de ser alvo de políticas educativas para ser considerado parte de uma estratégia mais ampla de construção da “sociedade do conhecimento”, uma transição que foi assinalada por Colin Griffin (2002) como sendo característica da adoção do paradigma da aprendizagem ao longo da vida.

Com efeito, é a RCM de 6 de Maio de 1998, que instaura os Planos Nacionais de Emprego²¹⁸ (PNE), que dará o mote para que a agora designada *educação e formação ao longo da vida*, passe a ser configurada politicamente em Portugal como elemento estruturante do que se pretende ser a modernização económica pós-fordista do país a operar no início do século XXI, sendo com estas premissas que, de acordo com Moniz e Kovács (2001), pela primeira vez na história institucional portuguesa, o estudo e o enquadra-

²¹⁷ Publicada no Diário da República I Série n.º 160/98.

²¹⁸ É profundamente significativo, como veremos um pouco mais adiante, o que este primeiro PNE representa a nível político, pois, como de resto se pode ler explicitamente no seu enquadramento “o Plano Nacional de Emprego (PNE), adotado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98, de 6/5, materializa o compromisso assumido pelo Estado Português, no quadro da Cimeira Extraordinária sobre o Emprego do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997, de dar sequência às diretrizes sobre o emprego acordadas nesta cimeira. Estas diretrizes dão corpo a uma estratégia coordenada para o emprego à escala europeia assente em quatro pilares: melhorar a empregabilidade, desenvolver o espírito empresarial, incentivar a capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas e reforçar as políticas de igualdade de oportunidades. O PNE transpõe para a realidade portuguesa o conteúdo dessas diretrizes, com as adaptações justificadas pelas especificidades nacionais, estabelecendo objetivos, metas quantificadas e prazos de atuação, e definindo novos programas e medidas” (PNE, 1999: 5).

mento das questões relativas à “sociedade da informação” passaram também a figurar nos instrumentos de planeamento²¹⁹, nos documentos de orientação produzidos por instâncias consultivas²²⁰, e nos instrumentos de concertação social²²¹. Ora, considerando-se, por um lado, que para incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos trabalhadores²²², é central “o papel das pessoas nomeadamente enquanto agentes de inovação e de decisão rápida em clima de risco” (PNE, 1999: 76), o foco de atenção política será, desde aqui, prioritariamente concentrado na *população adulta ativa*, cuja situação estrutural “evidencia fundamentalmente debilidades associadas a uma mão-de-obra pouco qualificada e com pouco potencial de adaptabilidade” (*id., ibid.*); e por outro lado, defendendo-se que para melhorar a empregabilidade²²³ e a integração profissional, é essencial “a garantia da qualidade da formação através da existência de sistemas de certificação profissional, de acreditação das entidades formadoras, do reconhecimento da qualificação dos formadores, bem como de um sistema de informação estatística e qualitativa sobre o mercado da formação” (*id., ibid.*: 35), o alvo de atenção política passará, por sua vez desde aqui, por conceder uma declarada prioridade à estruturação da Iniciativa ENDURANCE “orientada para o desenvolvimento das possibilidades de formação ao longo da vida” (*id., ibid.*: 36).

²¹⁹ Tais como as Grandes Opções do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) para 2000-2006, ou do Plano Nacional de Emprego (PNE) para 2000-2005, concebido em 1998 e revisto em 1999 e em 2001.

²²⁰ Tais como o Conselho Económico e Social (CES) e o Conselho Nacional de Educação (CNE).

²²¹ Tais como as Convenções Coletivas, de que se destaca o Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação, celebrado em 2001, no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS).

²²² Pilar III do PNE.

²²³ Pilar I do PNE.

Sendo pois assim, neste tipo de cenário de preocupações políticas²²⁴, que o agendamento do sector surge relançado, segundo três eixos principais “a par do lançamento do Programa s@ber +, foi impulsionada uma nova estratégia para a formação profissional no quadro do IEFP e foram criados programas de educação-formação” (*id.*, *ibid.*). Ou seja, segundo Trigo, este contexto “lança as raízes e as fontes renovadoras de uma educação e formação de adultos contemporânea” (Trigo, 2002a: 132), sendo claro, desde então, que se trataria, de agora em diante, de um novo campo transmutado²²⁵, que parece sobretudo querer significar, uma “aposta educativa e formativa no reforço dos conhecimentos básicos essenciais (conhecimentos de matemática, português e outras

²²⁴ Com a atualização do PNE, efetuada em 2001, saíra reforçado “o conjunto de medidas para a aprendizagem ao longo da vida, com a definição de uma estratégia compreensiva que inclui a melhoria do sistema educativo, nomeadamente através da diversificação das saídas e da generalização progressiva das formações profissionalizantes qualificantes, da educação e formação de adultos, da atenção particular aos conteúdos destinados a promover a adaptabilidade à economia do conhecimento e à sociedade da informação e da verificação, reconhecimento e certificação de competências adquiridas em meio informal ou não-formal” (PNE, 2001: 16). Embora com um impacto indireto, não menos significativo, haverá neste particular também a referir a Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação (INSI), devidamente apoiada pelo Programa Operacional para a Sociedade da Informação (POSI). Sendo que, no conjunto, ambos os instrumentos de governação visariam, entre outras opções estratégicas, desenvolver a economia digital (pode-se consultar, nesta matéria, a par do *Livro Verde* apresentado pela Missão para a Sociedade da informação e aprovado na Assembleia da República em 1997, o Relatório do Ministério da Ciência e Tecnologia intitulado *Portugal na Sociedade da Informação*, publicado em 2000).

²²⁵ Contrariamente àquilo que opinamos e que explicitaremos mais adiante na nossa argumentação, para Márcia Trigo a nova EFA apresenta-se “voltada para o futuro e despojada dos medos que a haviam tolhido durante décadas: o de se deixar contaminar pelas questões da formação (ainda que de qualidade e qualificante), do emprego (ainda que sustentado, sustentável, qualificante e aprendente), e da competitividade, tendo por quadro de referência maior a construção de uma *Sociedade do Conhecimento e da Aprendizagem para Todos*, ao longo e em todos os domínios da vida” (Trigo, 2002a: 132).

línguas e informática), das competências transversais (nomeadamente de comunicação, ‘escuta’ e pesquisa, análise e síntese e resolução de problemas) e nas novas qualificações associadas às atividades motoras do crescimento [económico]” (PNDES, 1999: 6).

Balizada por estas linhas de ação política surge a, quanto a nós decisiva, Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 92/98, de 25 de Junho, que vem consubstanciar a ideia de que compete à educação e formação de adultos contribuir para o imperativo nacional de integração da formação social portuguesa “na sociedade do conhecimento globalizada” dando resposta às “mutações da vida profissional no mundo atual” ainda para mais quando “largas camadas da população ativa portuguesa, jovem e adulta, quer no que se refere a níveis educativo e culturais, quer no que se refere a níveis de qualificação profissional, coloca Portugal numa situação particularmente desfavorável, tanto em termos de coesão social interna e de cidadania ativa como de condições de empregabilidade e competitividade” (cf. RCM n.º 92/98). Assim, através desta RCM estabelece-se os termos segundo os quais se deveria criar um programa de desenvolvimento estratégico de educação e formação de adultos, que deveria englobar o conjunto de processos de aprendizagem, formais e não formais, combinando uma lógica de serviço público com uma lógica de programa e propiciando o estabelecimento alargado de parcerias. Este programa é traduzido normativamente no *Projeto de Sociedade S@ber +*, com um conjunto diverso de atribuições de que destacamos²²⁶, pelo seu potencial para o alargamento do sector, especialmente: a criação, por um processo participado, de uma agência nacional de educação e formação de adultos; a articulação estratégica com as autarquias, escolas, parceiros sociais e entidades privadas visando a elaboração de planos e unidades territoriais de educação de

formação de adultos; a organização e animação de uma rede nacional de animadores locais; e a construção experimental e gradual de um sistema de validação formal dos saberes e competências informais.

Deste modo, para lançar e executar este Projeto seria criado, pela mesma RCM, um Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos (GMEFA), que sendo tutelado pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade seria composto por funcionários de ambos os ministérios e coordenado por Alberto Melo. Este Grupo deveria cumprir a sua missão num período de seis meses²²⁷, sendo nas palavras de Melo norteado por “dois grandes objetivos: criar a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) e colocar os alicerces de uma nova oferta, mais acessível, flexível e adequada” (Melo, 2001: 105-106). Não obstante, ser possível retirar desta RCM, como notam Lima, Afonso e Estêvão, que este Projeto deverá, quer pelo seu elevado potencial estratégico de desenvolvimento do sector quer pela possibilidade de participação nas várias fases de consulta e experimentação, “propiciar ainda estruturas maleáveis de organização, com soluções diversificadas e inovadoras em termos de oferta educativa e de articulação institucional”

²²⁶ Outras atribuições legais deste *Projeto de Sociedade S@ber +*, foram ainda: a articulação estratégica e técnica intra e interministerial com vista à definição e arranque de Projetos-piloto em cooperação; a articulação técnica com os atores detentores de experiência neste domínio, em ordem a recolher as ‘melhores práticas em curso’ que fundamentem novos conteúdos, processos e instrumentos para a educação e formação de adultos, incluindo o recurso às tecnologias de informação e comunicação (TIC) e incluindo, também, ações dirigidas às comunidades portuguesas no estrangeiro; e ainda a promoção de concursos nacionais para financiar e apoiar iniciativas com impacto no sector e difundir as ‘boas práticas’ neste domínio (cf. RCM n.º 92/98).

²²⁷ Este prazo inicial seria prolongado até Dezembro de 1999 pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 66/99 de 9 de Junho.

(Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 42), há todavia aspetos que tendo sido sugeridos e contemplados, por exemplo no Documento de Estratégia, ficariam aquém das expectativas aquando da redação desta RCM (Antunes, 2011), de acordo com Melo, “o que aconteceu na realidade foi o tradicional ‘processo de deitar abaixo’ que acontece sempre que se tomam decisões sobre a educação de adultos em Portugal” (Melo, 2006: 182).

Ora, a partir de aqui o Grupo de Missão (GMEFA) irá, por um lado solicitar à Unidade de Educação de Adultos (UEA) da Universidade do Minho (UM) a realização de um estudo “relativo à criação e organização de uma estrutura nacional de desenvolvimento e coordenação da educação e formação de adultos” (Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 9), e por outro lado, iniciar “a construção de um 3º sector autónomo – mas complementar do sistema escolar de cursos nocturnos e das ações de formação profissional – o *sistema EFA*, tão desescolarizado quanto possível, mas capaz de assegurar a possibilidade de certificação oficial, assim como a participação, como entidades formadoras, de uma vasta gama de instituições” (Melo, 2001: 106). Surgem assim, no ano de 1999, os frutos mais diretamente resultantes destas medidas, sendo que o estudo encomendado, que foi elaborado por uma equipa de especialistas constituída para o efeito²²⁸, seria apresentado ao Grupo de Missão (GMEFA) em Janeiro de 1999, contemplando um vasto conjunto de propostas para a construção de um modelo institucional para a ANEFA, regidas pelos princípios de responsabilização do Estado e valorização do domínio público, pelo princípio de descentralização e autonomia, e pelo princípio da represen-

²²⁸ A equipa resultou da articulação entre a Unidade de Educação de Adultos (UEA) e o Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional (DSEAE), ambos da Universidade do Minho (cf. Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 13).

tatividade e participação, neste sentido optando-se pela Direção colegial, pela negociação e concertação (cf. Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 42-79). Sendo que, por seu turno, em Abril de 1999, o Grupo de Missão (GMEFA) apresentaria o que designou por *S@ber+*: *Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006* (cf. Melo *et al.* 2001). Trata-se de um Programa de Ação (PDEEFA) do qual, basicamente, se espera, embora com moderado entusiasmo²²⁹, a concretização das medidas políticas globais que têm persistido em se paupar pela ausência no panorama do agendamento político inerente à história portuguesa do sector²³⁰, como sublinha Lima “este plano de ação e a Agência Nacional podem-se tornar a última oportunidade para preparar um período de transição para o próximo século e milénio onde, finalmente teríamos uma política pública intencionalmente orientada para a constituição e desenvolvimento de um sistema de educação contínua de adultos em Portugal” (Lima, 2000d: 11).

²²⁹ Como notou, na época, Lima “atendendo aos obstáculos do nosso passado histórico e educacional neste sector, a política expressa pelo Governo e as expectativas sociais do tempo presente mas também derivado da magnitude dos problemas envolvidos, temos razões para manifestar um otimismo alerta e prudente” (Lima, 2000d: 11). Também, a respeito das propostas de construção de um sistema nacional de educação e formação de adultos do Documento Estratégico, Lima, Afonso e Estêvão advertem que há que contar “com leituras mais gestionárias ou subordinadas a um modelo de necessidades de mercado, em detrimento de uma verdadeira oferta pública de educação e formação ou de um apagamento da responsabilidade do Estado nesta área” (Lima, Afonso e Estêvão, 1999: 40).

²³⁰ Castro, Sancho e Guimarães, por exemplo, reiteram a intermitência e desconexão das políticas portuguesas para o sector notando que “especialmente aquelas adotadas antes do Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos 1999-2006, favoreceram a segmentação de diferentes áreas da educação de adultos e, no caso da educação e da formação, promoveram o desenvolvimento paralelo de áreas que se intercetam apenas porque envolvem adultos. Esta situação resulta na atual coexistência de áreas de intervenção que para além de estarem separadas não são sequer familiares entre si” (Castro, Sancho e Guimarães, 2006: 190).

Deixando claro o tipo de mandato equacionado politicamente para o futuro de um sector que se pretende renovado, os dois responsáveis políticos mais diretamente envolvidos na criação deste subsistema em Portugal, a Secretária de Estado da Educação e Inovação e o Secretário de Estado do Trabalho e da Formação, esclarecem respetivamente que “aquilo que se pede à educação e formação de adultos, hoje em dia, é ter respostas adequadas à diversidade das situações e poder responder a grupos-alvo prioritários” (Ana Benavente in Melo *et al.*, 2001: 9), e que “o essencial do problema, em particular na população não-jovem, é simultaneamente de qualificação profissional e de capacitação escolar. Logo, é preciso encontrar respostas articuladas entre o trabalho que se faz no domínio da educação ao longo da vida, e o que se faz na formação profissional contínua” (Paulo Pedroso in Melo *et al.*, 2001: 9). Deste modo, o Programa de Ação S@ber + (PDEEFA), com que se irá iniciar a agenda do século XXI, mais do que atualizar as propostas dos Relatórios precedentes, vai apresentar e disseminar uma nova conceptualização do campo, que deixa oficialmente de ser, por definição decretada, de educação de adultos (EA) para passar a ser de educação e formação de adultos (EFA), entendendo-se por tal “o conjunto das intervenções que, pelo reforço e complementaridade sinérgica com as instituições e as iniciativas em curso no domínio da educação e da formação ao longo da vida, se destinam a elevar os níveis educativos e de qualificação da população adulta e a promover o desenvolvimento pessoal, a cidadania ativa e a empregabilidade” (Melo *et al.*, 2001: 11), sendo a sua estratégia e sentido “a promoção da articulação entre os domínios da educação, formação e emprego, através do reconhecimento dos processos de aprendizagem não formais, nomeadamente os ligados aos contextos de trabalho” (*id.*, *ibid.*: 6). Nesta transição conceptual²³¹, apresentada

como sendo o libertar de um campo de educação de adultos, tutelado tradicionalmente pelo Ministério da Educação, que se encontraria prisioneiro de uma visão “algo incompleta ou mesmo redutora, já que a ‘educação de adultos’ nas sociedades de hoje não pode e não deve esquecer ou deixar de fora as questões relevantes e críticas da empregabilidade, do emprego, do trabalho, da formação qualificante e de qualidade para todos” (Maria Márcia Trigo in Melo *et al.*, 2001: 5), detectámos, efetivamente, salvaguardando não obstante as várias formas segundo as quais se pode pretender não deixar de fora as referidas questões relevantes²³², um certo potencial na ideia, de facto inovadora, de que “tem de haver respostas integradas, e as entidades têm de se articular: aquilo que significa avanço profissional tem de ser também avanço em termos de educação, de formação geral da pessoa” (Melo *et al.*, 2001: 11). Mas, o que nos parece de absoluta relevância enfatizar, é que se trata de um potencial que só se reverte em impacto significativo para o sector, entenda-se para os atores principais do sector: educadores e

²³¹ Note-se a evolução de entendimento, por exemplo, em relação à definição avançada por Alberto Melo, em 1997, em que afirmava: “quando se fala em educação de adultos, pensa-se em alfabetização, em ensino noturno, quando a educação de adultos é permitir o acesso a novos conhecimentos de toda a população adulta, quer esta seja analfabeta ou doutorada. É possibilitar a uma população de um país o saber, a evolução do conhecimento que se dá continuamente por todo o mundo; é atualizar continuamente o seu saber, tanto para a vida profissional, como para a vida pessoal, familiar, cívica, cultural (...) a nossa opinião é que é necessário reconhecer o direito à educação, à aquisição de conhecimentos, para toda a população adulta” (Melo, 1997: 52).

²³² Relembre-se aqui o *continuum* do modelo proposto por nós noutra lugar (Barros, 2011a) acerca da conceptualização do campo da educação de adultos, que pode oscilar entre um conceito predominantemente emancipatório, mais próximo do que designámos por uma *Cultura de Problemas*, que orienta práticas regidas pelo princípio da reciprocidade, e um conceito predominantemente regulador, mais próximo do que designámos por uma *Cultura de Respostas*, que orienta práticas regidas pelo princípio da competitividade.

educandos adultos, se, e unicamente se, as modalidades de educação, certificáveis ou não, não se subsumirem nas modalidades certificáveis de formação profissional, caso em que estaríamos em condições de assistir a uma interessante recomposição do sector. Contudo, se assim não se verificar, o que nos será dado a ver será a mutação do sector, já de si diminuído, em algo, efetivamente novo, mas que em nada irá contribuir para a criação de um mundo melhor, ou seja, mais justo e mais democrático, afinal o primeiro e último desiderato, desde sempre, de uma concepção de educação de adultos ampla e criticamente orientada, que ao ser relançada, como se promete em início de ciclo de governação socialista, deverá sê-lo, desde a nossa ótica, para aprofundar esta visão, e não para a bloquear, isto com o propósito maior, como defende Guimarães, de “sublinhar e relevar a interdependência solidária entre as pessoas, entre os povos, as sociedades, na relação entre o global e o local, e na eco-esfera no seu todo” (Guimarães, 2008: 16).

Objetivamente o Programa de Ação S@ber+ (PDEEFA) apresenta um conjunto diverso de finalidades²³³ e objetivos²³⁴ que enformam a base dos princípios gerais para as ações que caberá executar à ANEFA, e que aparecem es-

²³³ Refere-se a finalidade de contribuir para a elevação dos níveis educativos e de qualificação da população adulta; de diversificar, flexibilizar, adequar e desenvolver os dispositivos de educação e formação para pessoas adultas; de reforçar as oportunidades de inserção e de participação na vida social, económica, política e cultural; de contribuir para assegurar a empregabilidade e a inclusão social; e de contribuir para assegurar a transição do país para a sociedade do conhecimento (cf. Melo *et al.*, 2001: 12)

²³⁴ Sublinham-se os objetivos gerais de apoiar ações capazes de estruturar e ampliar a oferta; realizar Projetos numa lógica quer de serviço público quer de parceria; de sensibilizar a opinião pública para a necessidade da aprendizagem ao longo da vida; de definir elencos de competências-chave, assegurar o reconhecimento e a validação das competências adquiridas, e desenvolver novos modelos, metodologias e materiais de intervenção pedagógica e socioeducativa; e de estimular a criação e o apoio técnico dos ‘Clubes S@ber+’ (cf. Melo *et al.*, 2001: 12-13)

truturadas segundo três eixos de intervenção, designadamente: a motivação das pessoas adultas para a procura; a oferta adequada, flexível e diversificada de educação e formação, por parte das entidades formadoras; e a formação de agentes. Ora, apresentando-se formalmente como estando inscritas “no quadro da filosofia de cariz humanista” (Melo *et al.*, 2001: 15), é paradoxal constatar a significativa valorização implícita de uma lógica de mercado que se traduz na promoção de atividades destinadas a motivar uma procura para satisfazer uma oferta²³⁵. Assim, no âmbito do primeiro eixo de intervenção, dirigido ao aumento da procura, a aposta é feita numa forte e constante campanha de comunicação e na criação e apoio aos Clubes S@ber+ (cf. Melo *et al.*, 2001: 29-32). Afigura-se fundamental, neste ponto, assinalar que estes Clubes, que seriam “espaços de convívio, acolhimento, informação e orientação de adultos” (*id.*, *ibid.*: 30), parecem-nos ser, no panorama geral deste Programa, o coração de um sistema EFA com possibilidades, a partir daqui²³⁶, de escapar a uma mera instrumentalização do sector para benefício da economia. No segundo eixo de intervenção, que pretende diversificar a oferta, a aposta surge maioritariamente orientada para a consolidação

²³⁵ Como refere Guimarães, este Programa faz parte de um elenco de “acontecimentos perturbantes (...) que revelam mais dúvidas do que certezas (...) a importância de implementar atividades de formação para o desenvolvimento da cidadania e empregabilidade parece ser a tarefa que concentra a maior parte do trabalho” (Guimarães, 2003: 264).

²³⁶ A forma como estes Clubes S@ber+ foram concebidos parece poder propiciar as efetivas condições, identificadas por Melo (2007) como basilares para motivar os adultos, em particular, os menos qualificados e mais marginalizados, para uma educação emancipadora. De entre as quais se podem mencionar, a título de exemplo: um intenso trabalho a montante e a jusante das ações de formação propriamente ditas; a elevação da autoconfiança; uma metodologia pró-ativa em que os agentes vão ao encontro das pessoas; bem como uma abordagem de *empowerment*, que assegure às pessoas adultas uma participação ativa nas decisões, tanto nos processos de intervenção social como nas ações visando novas aprendizagens.

de um novo sistema EFA de estrutura modelar centrado no reconhecimento, validação e certificação dos resultados da auto-formação da população adulta, priorizando-se a criação das estruturas necessárias para permitir que os adquiridos informais sejam alvo de uma “análise rigorosa e reconhecimento formal, traduzidos numa validação oficial: creditação (outorga de créditos) com equivalência, parcial (dispensa de uma certa parte do percurso de formação) ou total (certificação, obtenção imediata de diploma oficial)” (*id., ibid.*: 33). Por fim, o terceiro eixo de intervenção visa investir na “formação dos diferentes tipos de profissionais que serão responsáveis pela concretização do presente programa” (*id., ibid.*: 39), e que se agrupam em quatro categorias principais: os organizadores locais, os avaliadores de competências-chave, os formadores e os responsáveis de Clubes S@ber+. Nestes termos, e de um modo geral, prevê-se para a implementação do Programa de Ação S@ber+ (PDEEFA, 1999-2006) um papel chave a desempenhar pela ANEFA (cf. *id., ibid.*: 13-15), quer no incremento alargado de diversas parcerias com o terceiro sector, quer na promoção de múltiplas articulações com sistemas já existentes, tais como, o sistema de formação profissional, o sistema escolar e o sistema nacional de certificação.

É deste modo que surge finalmente no panorama português uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA). Criada em Setembro de 1999 pelo Decreto-Lei n.º 387/99, de 28/9, como instituto público dotado de personalidade jurídica, com autonomia científica, técnica e administrativa, e sob a tutela e superintendência dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade. Nos termos deste articulado a ANEFA, colocada em regime de instalação por dois anos²³⁷, é “concebida como estrutura de

²³⁷ O Despacho Conjunto n.º 156/2002, de 01/03 (DR n.º 51, II Série), viria a prorrogar, excepcionalmente, até ao limite de um ano o período de instalação da ANEFA, terminado em 28 de Setembro de 2001.

competência ao nível da concepção de metodologias de intervenção, da promoção de programas e projetos e do apoio a iniciativas da sociedade civil, no domínio da educação e formação de adultos, e ainda da construção gradual de um sistema de reconhecimento e validação das aprendizagens informais dos adultos” (cf. DL n.º 387/99). Nesta linha de entendimento é-lhe imputada um conjunto de oito atribuições destinadas a expandir o sector, de entre as quais destacamos: a de celebrar contratos-programa com outras entidades públicas e privadas, investindo também na formalização de parcerias territoriais; a de construir um sistema de reconhecimento dos adquiridos da população adulta, visando a certificação escolar e profissional; e a de motivar, informar e aconselhar as pessoas adultas relativamente à possibilidade e oportunidade da aprendizagem ao longo da vida.

No essencial, foram estas, portanto, as ações e medidas políticas com significado para o sector, da agora designada educação e formação de adultos, que tiveram lugar em Portugal na primeira legislatura, iniciada em 1996, do Governo socialista, que em Outubro de 1999 seria reeleito, dando lugar ao 14.º Governo constitucional²³⁸. O seu Programa de Governo reassume assim, sem surpresas, as principais linhas de intervenção já iniciadas, orientando-se a ação governativa por duas grandes apostas transversais: a sociedade da informação e do conhecimento e a igualdade de oportunidades. No âmbito das políticas sociais, a educação, formação e emprego reemergem como os eixos estruturantes da agenda política nacional para a educação, encarada como “absolutamente necessária para que possamos disputar a batalha da produtividade e da qualificação do emprego” (Programa do XIV Governo, 2000: 22), po-

²³⁸ Foram Ministros da Educação, primeiro Guilherme de Oliveira Martins e depois Augusto Santos Silva.

dendo-se encontrar como uma das prioridades “o desenvolvimento da educação e formação de adultos” (*id., ibid.*: 25), perspectivada como um elemento fundamental para “operar no terreno um conjunto de grandes transformações” (*id., ibid.*: 28), desencadeadas por doze propostas de ação, de que sobressaem: o mandato atribuído à ANEFA no sentido de desenvolver um trabalho conjunto de promoção da educação e formação ao longo da vida, contribuindo para reformar o ensino recorrente; a meta de qualificar os trabalhadores portugueses de todas as gerações, formando, a partir de 2002, pelo menos 10 % da força de trabalho em cada ano; o objetivo de promover a obtenção da escolaridade obrigatória nos cidadãos adultos através de modalidades que permitam essa certificação; e a intenção de alterar as regras de co-financiamento da formação, promovendo a qualidade das ações e a estabilidade das instituições que a desenvolvem, novas oportunidades de acesso individual à formação e uma maior descentralização na tomada de decisão. Ora, durante a Governação socialista, torna-se, pois, particularmente visível a emergência de um hibridismo nas orientações da política educativa para o sector, que também aqui, combina, como sustentam Teodoro e Aníbal para a educação em geral, “discursos de pendor construtivista numa perspetiva crítica com discursos apologistas de eficiência social que submete a utilidade da educação à produtividade económica” (Teodoro e Aníbal, 2007: 15).

É com este enquadramento de fundo, e para dar prossecução a este mandato já implícito nas suas atribuições, que são criadas, no âmbito da Comissão Instaladora da ANEFA, quatro equipas de Projeto, designadamente: a equipa de Projeto de reconhecimento e validação de competências²³⁹; a equipa de Projeto de oferta de educação e

²³⁹ Despacho Conjunto n.º 1092/2000, de 24/11 (DR nº 272, II Série).

formação de adultos e de sistema de educação e formação de adultos à distância²⁴⁰; a equipa de Projeto de gestão administrativa e financeira²⁴¹; e a equipa de Projeto de produção e gestão da informação e do conhecimento²⁴². Assim, tanto o ano de 2000 como o ano de 2001 seriam marcados, sobretudo, pela entrada em cena do funcionamento da ANEFA, o que segundo Santos Silva representou “um passo qualitativo fundamental na reorganização da oferta pública numa matéria tão decisiva para o nosso futuro quanto a qualificação da nossa população ativa” (Santos Silva: 2002: 67). Deste modo, são promovidas atividades que se destinam, no essencial, a ir ao encontro da situação educacional da população ativa²⁴³ mediante a “criação de soluções flexíveis que articulem a educação e a formação, através de percursos organizados, a partir de processos de reconhecimento e validação de saberes adquiridos e de sistemas modulares de formação” (ANEFA, 2001c: 29). A par do Ensino Recorrente de Adultos (ERA), básico e secundário, e da Educação Extra-Escolar (EEE), a estruturação da nova oferta de educação e formação de adultos compreende, a partir deste período, as seguintes atividades: uma oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA); uma oferta de Ações S@ber +; e uma oferta de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC). Pelo que, como resultado das políticas públicas efetivadas pela ANEFA se viria a constatar um real alargamento da

²⁴⁰ Despacho Conjunto n.º 1112/2000, de 29/11 (DR n.º 276, II Série).

²⁴¹ Despacho Conjunto n.º 1113/2000, de 29/11 (DR n.º 276, II Série).

²⁴² Despacho Conjunto n.º 1114/2000, de 29/11 (DR n.º 276, II Série).

²⁴³ É fundamentalmente a pensar apenas na parcela da população adulta portuguesa que é ativa que se vão desenvolver as novas atividades de EFA. Tratando-se de um universo de cerca de 4 700 000 de ativos em que, segundo dados do Ministério do Trabalho e Solidariedade de 1998, “cerca de 2 400 000 não possuem o 9º ano de escolaridade, sendo que 30 % dos ativos são semi ou não qualificados, isto é, têm uma formação inferior ao nível III de qualificação profissional” (cf. ANEFA, 2001c: 29).

rede nacional afeta ao sector, e portanto, antes de mais, uma expansão da diversificação da oferta, apesar da excessiva concentração de esforços numa parcela da população adulta²⁴⁴; a população ativa.

Ora, sinteticamente, poder-se-ão destacar algumas das principais diacríticas de cada uma destas novas possibilidades referentes ao sistema EFA. Assim, no respeitante à oferta de Cursos EFA²⁴⁵ o que sobressai como mais característico e inovador é a sua concepção numa lógica de dupla certificação²⁴⁶, escolar e profissional, a partir de um modelo, que se quer integrado, baseado num referencial de competências-chave (RCC) para adultos, e assente no princípio transversal de iniciar cada curso EFA com base num reconhecimento e validação das competências (RVC) adquiridas previamente por cada adulto-formando²⁴⁷. Tratou-se, no es-

²⁴⁴ Note-se que, de acordo com os censos de 1991, cerca de 77 % da população portuguesa não possuía, à data, a escolaridade de seis anos. Sendo, segundo as estatísticas demográficas gerais destes censos, o total da população residente em Portugal igual a 9 853 896 de indivíduos. (cf. INE, Censos 1991). Valor que passaria a ser de 10 356 117 de indivíduos em 2001 (cf. INE, Censos 2001).

²⁴⁵ Na justificação estratégica destes Cursos, apresentada no Plano de Atividades da ANEFA para 2001, pode ler-se: "A diversificação e a flexibilização das ofertas de educação e formação de adultos, sobretudo as destinadas à população com mais baixos níveis de qualificação escolar e profissional, mantem-se, em 2001, um imperativo que a ANEFA assume como uma das prioridades da sua intervenção (...) face à posição que Portugal ocupa relativamente aos restantes países da União Europeia no que concerne aos índices de escolarização e qualificação da sua população, e face, também, ao agravamento dessa posição nos últimos anos" (ANEFA, 2001b: 41).

²⁴⁶ Sendo estrategicamente assim, como se pode ler no Plano de Atividades da ANEFA para 2002, de modo a eficientemente "contribuir para a redução em simultâneo dos défices de qualificação escolar e profissional da população portuguesa" (ANEFA, 2002b: 35). Também o Relatório Nacional sobre os primeiros Cursos EFA em observação reitera este entendimento, sublinhando: "os Cursos EFA são, assim, um instrumento que tem por finalidade proporcionar a redução dos elevados índices de subqualificação escolar e profissional" (ANEFA, 2002f: 15). A dupla certificação é concebida nos termos do Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de Novembro.

sencial, de procurar instituir um novo ponto de partida²⁴⁸ para os processos pedagógicos que envolvem os adultos, ambicionando-se superar “a dupla herança” (cf. Canário in ANEFA, 2002f: 50) que tem caracterizado a história recente do sector em Portugal, nomeadamente a da vertente escolarizante que tem persistido no ensino recorrente de adultos, e a vertente da formação profissional, tendente a reproduzir uma perspetiva funcionalista da relação entre a formação e o trabalho. De acordo com Canário “estas duas tradições situam-se nos antípodas de uma formação que se pretende baseada na centralidade do sujeito que aprende, a partir do reconhecimento e validação de adquiridos experienciais e tendo como referência não uma listagem de conteúdos, mas sim um conjunto alargado de competências a construir” (Canário in ANEFA, 2002f: 50). Neste sentido toda a sua concepção curricular, inovadora no sector²⁴⁹, envolve um sistema modular criado “numa perspetiva de individualização e diferenciação dos trajectos de educação-formação, incluindo componentes integradas de formação profissionalizante e de formação de base que possibilitem a obtenção de uma certifi-

²⁴⁷ A especificidade dos destinatários particularizaria esta oferta, concebendo-se para “adultos pouco qualificados, muitas vezes em risco de exclusão social, [cursos] numa perspetiva de construção de novas relações sociais, interativas e de *empowerment*, capazes de proporcionar a esses adultos a construção dos seus próprios Projetos de vida pessoais e profissionais” (ANEFA, 2002f: 12).

²⁴⁸ Pretende-se que estes Cursos EFA respondam à necessidade de conseguir uma “maior e melhor articulação entre a educação e a formação, sem que a primeira ignore a segunda e sem que a segunda colonize a primeira, afunilando-se em formação profissional de banda estreita” (Santos Silva, 2002: 73).

²⁴⁹ Esta nova orientação metodológica para os Cursos EFA seria o resultado, afirma-se, da “procura de uma solução formativa efetivamente capaz de propor um modelo mais consentâneo com a natureza dos adultos e de escapar à lógica escolar do currículo [pelo que] a ANEFA concebeu uma organização curricular pelas competências que, numa perspetiva mais ampla e englobante, devem ser entendidas como ‘saberes em ação e para a ação’” (ANEFA, 2002e: 6).

cação única” (ANEFA, 2001d: 7-8), num dos três níveis de certificação²⁵⁰ com que o Projeto-piloto dos Cursos EFA começaria por ser implementado no contexto português. O balanço público, resultante da análise dos primeiros 13 Cursos EFA em observação, é apresentado, em 2002, como globalmente positivo encorajando “o alargamento e consolidação progressivos deste novo tipo de oferta educativa, dirigido a públicos adultos não escolarizados ou cuja escolarização não cobre a educação básica obrigatória” (Canário in ANEFA, 2002f: 49). No que concerne à administração central desta nova oferta, haverá a destacar a adoção de um modelo que, de acordo com Trigo, “faz um convite e um apelo a todas as organizações da sociedade civil, acreditadas pelo INOFOR²⁵¹, para desenvolverem Cursos EFA” (Trigo, 2002b: 116), o que neste âmbito representa, sobretudo, a indução clara de novas formas de governação educacional no sector (Lima e Guimarães, 2011; Guimarães, 2011).

No que respeita, por seu turno, à oferta de Ações S@ber+, o que sobressai como mais característico aqui é a estrutura destas Ações de formação de curta duração, que foram concebidas inicialmente para abranger um vasto leque de domínios possíveis de formação, permitindo aos adultos usufruir de um ou mais módulos (de 50 horas cada) diferenciados entre si, por ser: de iniciação, de aprofundamento ou de consolidação de conhecimentos (cf. ANEFA, 2001c: 31). A sua criação, serve de suporte às restantes ofertas, pois permite atingir o objetivo de “desenvolver ou reforçar competências em domínios profissionais, escolares

²⁵⁰ No final do percurso formativo assim efetuado, seria possível ao adulto a obtenção de um Certificado de EFA, que poderia ser de três tipos: Básico 1 (B1), equivalente ao 1º Ciclo do Ensino Básico e ao Nível I de Qualificação Profissional; Básico 2 (B2), equivalente ao 2º Ciclo do Ensino Básico e ao Nível I de Qualificação Profissional; ou Básico 3 (B3), equivalente ao 3º Ciclo do Ensino Básico e ao Nível II de Qualificação Profissional.

²⁵¹ Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR).

e pessoais” (ANEFA, 2001b: 45; 2002b: 37), cumprindo a estratégia geral afeta à criação do novo sistema EFA, designadamente: “promover a aprendizagem ao longo da vida, contribuindo para uma resposta eficaz às exigências da terciarização e do desenvolvimento económico” (*id.*, *ibid.*).

Por fim, no que diz respeito, por sua vez, à oferta de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), o que sobressai como mais característico é, desde logo, o seu enquadramento numa estratégia que passa por assumir que “existe em Portugal uma subcertificação” (ANEFA, 2001c: 39), sendo por esta via justificada a criação de “duas grandes áreas de intervenção (...) [para] ser dada a oportunidade a todos os cidadãos e, em particular, aos menos escolarizados e aos ativos empregados e desempregados de verem reconhecidas e certificadas as competências e conhecimentos que, nos mais variados contextos, foram adquirindo ao longo do seu percurso de vida” (ANEFA, 2001b: 21). Trata-se, pois, por um lado, da arquitectura do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (sistema RVCC) e, por outro lado, da construção, gradual, de uma Rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (rede de Centros RVCC²⁵²). Assim, segundo Santos Silva, competirá à ANEFA mobilizar-se extensivamente nesta matéria para intervir com base no princípio de que “é possível e necessário valorizar a experiência e as capacidades profissionais, além de pessoais e cívicas, dos adultos para melhorar também o seu nível educacional” (Santos Silva, 2002: 73). São, deste modo, prioridades da ANEFA, durante todo este período, desenvolver, o essencial dos processos metodológicos inerentes ao sistema RVCC, ou seja: quer as bases do modelo de

²⁵² A partir de 2006 os Centros RVCC foram reconcetualizados como Centros Novas Oportunidades (CNO).

organização e intervenção inerente ao processo RVCC; quer os materiais específicos de apoio ao desenvolvimento estrutural e organizacional das práticas (kit para o processo RVCC); quer dos diversos instrumentos diretos de apoio para os profissionais de RVCC e para os adultos em processo; quer de dispositivos indiretos de apoio para uma documentação técnica/pedagógica adequada a todos os intervenientes no processo de RVCC; quer da compilação e divulgação de materiais de suporte teórico ao processo de balanço de competências e à construção do Dossier Pessoal dos adultos (cf. ANEFA, 2001b: 21-38; 2002b: 19-23). Passando também a sua atividade neste domínio, concomitantemente, por estabilizar os procedimentos relativos: ao registo nacional de avaliadores externos; à definição da gestão técnico-pedagógica²⁵³ dos Centros com oferta de RVCC; e à acreditação de entidades potenciais promotoras de novos centros RVCC. Tudo isto com vista a conduzir, progressivamente, à consolidação futura do funcionamento nacional, que se pretendeu em rede e numa lógica de parcerias, dos Centros RVCC. O arranque desta oferta parte do Projeto-piloto²⁵⁴ que foi implementado, no contexto português, em torno de 6 Centros RVCC em observação²⁵⁵, tendo estes centros-piloto certificado pela primeira vez por esta via, cumulativamente entre si, um total de 493 adul-

²⁵³ Trata-se de uma complexa gestão "técnico-pedagógica", na realidade mais económico-financeira do que pedagógica, exigida pela Gestão Nacional do PRODEP III, em conformidade com o Despacho Conjunto n.º 262/2001, de 22 de Março.

²⁵⁴ O Projeto-piloto de Centros RVCC consistiu no "lançamento 'em observação' dos primeiros Centros RVCC e envolveu diversas fases (estudo e conceção, produção de materiais, definição do modelo de formação e certificação dos profissionais de RVCC, negociação com parceiros, públicos e privados, obtenção atempada de financiamento) e culminou com uma sessão solene na Associação Comercial de Braga, no dia 11 de Dezembro, com a presença dos dois Ministros e respetivos Secretários de Estado que tutelam a ANEFA" (ANEFA, 2001c: 41).

tos²⁵⁶. De sublinhar será o facto de que inscrevendo-se esta oferta, em particular, numa linha de enfrentamento do problema da subcertificação, as orientações de política educativa tecem-se, talvez aqui de modo mais vincado (ver Barros, 2011c), segundo linhas híbridas em que reconhecendo-se o potencial do processo RVCC para a “construção de oportunidades e percursos de formação congruentes com os trajectos e as aquisições passadas dos formandos” (Santos Silva, 2002: 142), se admite a necessidade de evitar que esta oferta se transforme numa “atribuição administrativa de títulos escolares” (*id., ibid.*), ao mesmo tempo que se redefinem as metas físicas que cada Centro RVCC terá de cumprir, em termos de certificação, para tornar este investimento eficaz no objetivo de contribuir para “recuperar, tão depressa quanto possível, o atraso acumulado” (*id., ibid.*: 141).

Posto isto, fica assim, no essencial, mapeada a estruturação nacional da nova oferta pública de EFA. Ora, ainda neste âmbito, e embora não fazendo parte do núcleo central de atenção da ANEFA, de que fizeram também parte o lançamento de várias edições, publicações periódicas e materiais de informação e divulgação, merecem-nos ainda uma referência especial duas intervenções, sobretudo por terem representado, segundo o nosso entendimento, duas tentativas concretas de expandir numa lógica mais abrangente e democratizante do que aquela que se tornaria dominante, a nova oferta geral de educação e formação de adultos criada.

²⁵⁵ As entidades promotoras dos seis primeiros Centros RVCC foram: no ano de 2000, a Associação Comercial de Braga; a Associação Nacional de Oficinas de Projeto (ANOP); o Centro de Formação Profissional do Seixal, e a Associação Nacional de Bombeiros; e no início de 2001, a Associação Industrial do Minho e a Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste (ESDIME).

²⁵⁶ De acordo com os indicadores de realização da ANEFA em 2001, estiveram inscritos 5 804 adultos (3040 H e 2764 M), entrando em processo 1 597 desses adultos (cf. ANEFA, 2002c).

Trata-se de duas iniciativas com carácter mais efémero do que as anteriores, nomeadamente: a concepção de um quadro de referência para a criação futura da prevista rede de Clubes S@ber +, bem como a realização das edições do Concurso Nacional S@ber +²⁵⁷. Desta forma, se a primeira iniciativa investia na disseminação de espaços de convívio, acolhimento, informação e aconselhamento dos adultos, estimulando, pela lógica de proximidade e informalidade, a participação dos adultos em atividades de natureza educativa e cultural (cf. Melo, 2001), a segunda iniciativa, segundo Alberto Melo, que presidiu aos concursos, afigurava-se como um concurso verdadeiramente estratégico com potencial para provocar ações complementares para um desenvolvimento pleno e alargado do sector, na medida em que “para além do conhecer e reconhecer, para lá do premiar e divulgar, é um facto que através desta atividade tem sido possível levar o nome, o programa e ‘a maneira de estar’ da ANEFA a um sem número de localidades e de entidades, que descobrem enfim o tão desejado interlocutor dentro do aparelho de Estado, para as matérias de educação de adultos” (Melo in ANEFA, 2001e: 7-8), sendo igualmente importante que, “reciprocamente, por parte da Agência Nacional, foi a descoberta do muito e do bom trabalho que se tem feito por esse país fora, a partir, muitas vezes, de organizações que se desconheciam ou de que não se suspeitava sequer que pudessem dedicar-se a atividades de natureza educativa com públicos adultos” (*id., ibid.*). O que releva daqui é essencialmente a base de um argumento que encontra contradições profundas entre os princípios mais humanistas declarados na parte retórica dos discursos ofi-

²⁵⁷ A primeira edição do Concurso Nacional S@ber +, destacaria e premiaria no ano de 1999, ainda no período de exercício do GMEFA, um total de 25 entidades promotoras de boas práticas, de entre 168 candidaturas analisadas (cf. ANEFA, 2001d).

ciais das políticas públicas recentes para o sector e a sua parte programática, que, ao invés, desinveste precisamente nas intervenções com maior potencial emancipador, por outras palavras e desde uma perspectiva crítica, se era de facto numa política construtivista de educação e formação de adultos que se queria investir, então, entre outras, estas duas linhas de intervenção da ANEFA que agora referenciamos, seriam um eixo prioritário a desenvolver, na medida em que representam uma via facilitadora de articulação e integração entre os pressupostos do mundo da educação e os pressupostos do mundo da formação, entre as próprias lógicas da educação formal, não formal e informal, e significativamente entre a intervenção estatal e a intervenção socioeducativa popularmente desenvolvida.

Se a este definimento de linhas promissoras, inicialmente previstas no âmbito do Programa S@ber +, e recomendadas pelos Relatórios que o precederam, como parte das atribuições de uma “ANEFA imaginada” (cf. Lima: 2001: 55-56), juntarmos os retrocessos já substantivamente visíveis na “ANEFA decretada”²⁵⁸, que se agudizariam na ação da “ANEFA materializada”²⁵⁹, que sendo criada em regime de instalação seria extinta²⁶⁰ ainda antes de ser efetivamente instalada, então a disseminada retórica de desenvolvimento e expansão do sector da educação e formação de adultos pelo novo sistema EFA²⁶¹ transformar-se-á, por via de uma análise crítica de desocultação, em mecanismo de legitimação de um novo

²⁵⁸ Decreto-Lei n.º 387/99 de 28 de Setembro. Como sustentam Melo, Lima, e Almeida, neste Decreto-Lei a definição do campo da educação e formação de adultos é já claramente “mais estreita e não existem referências nem assunção de responsabilidades relativamente aos importantes domínios da alfabetização e da literacia básica, da educação para o mundo do trabalho, do ensino recorrente, da intervenção cívica e da educação para a cidadania democrática, da animação socioeducativa, do desenvolvimento local e comunitário, entre outros, subsumidos no conceito genérico de ‘educação e formação de adultos’” (Melo, Lima, e Almeida, 2002: 118).

tipo de produção de políticas sociais, que compreendem o sector, próprias de um Estado ainda profundamente heterogéneo (Sousa Santos, 1993), que atribui sobretudo um mandato económico às políticas educacionais, que de resto se explicita num primeiro momento ao nível de um agendamento do sector por via dos compromissos assumidos pelo Estado a nível supranacional, interceptando depois, num segundo momento, a nível da tomada de decisão política nacional as prioridades políticas conjunturais com as recomendações de comissões e grupos de trabalho, de resto neste domínio entusiasticamente, e ciclicamente como vimos, criados para o efeito, indo desembocar num terceiro momento, de desvinculação tácita dos processos desencadeados no momento precedente, em que se dá no decurso da execução, uma inflexão profunda das orientações públicas concertadas na fase intermédia deste novo modo de governação educacional.

²⁵⁹ Melo, Lima, e Almeida sublinham que “a relevante ação já desenvolvida pela ANEFA no curto período da sua existência (...) parece todavia muito longe ainda de cobrir todas as áreas antes referidas de EA” (Melo, Lima, e Almeida, 2002: 119). No mesmo sentido, por exemplo, Rothes afirma que “a construção de uma segunda oportunidade de diplomação escolar para adultos é importante, mas não resolve, por si só, o problema. Entretanto, a educação de adultos não se pode esgotar na promoção de competências elementares (...) a educação de adultos ganha com o recurso a estratégias de animação comunitária” (Rothes in CNE, 2000: 62). Também, significativamente, Santos Silva tinha defendido quer a importância geral das modalidades extracurriculares de educação de adultos quer a importância particular do “vasto espectro de atividades que é habitual designarmos por intervenção socioeducativa” para enfatizar que dentro deste campo a “animação comunitária para o desenvolvimento continua a ser a melhor estratégia disponível” (cf. Santos Silva, 1996: 13-18).

²⁶⁰ Despacho 21974/2002, de 25 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro.

²⁶¹ Acerca da nova oferta deste sistema EFA, Paula Guimarães afirma “os cursos de educação e formação de adultos, tal como a acreditação formal da aprendizagem anterior que teve início não há muito tempo, têm de ser enaltecidos e podem, até mesmo, ser bastante bem sucedidos no futuro; todavia, estes dispositivos não são um esforço suficientemente grande para resolver os problemas educacionais e culturais da nossa sociedade” (Guimarães, 2004: 91).

Trata-se, a nosso ver, de um novo processo, de índole transnacional, de elaboração de políticas públicas educacionais que emerge em Portugal coincidentemente com o novo ciclo de governação, agora socialista, do 13º e 14º Governos constitucionais, e que para este sector em particular teve na ANEFA a nova instituição de sustentação a nível nacional. É nesse sentido, parece-nos, que o seu papel pode ser interpretado a montante e a jusante das realizações efetivas resultantes do seu, curto mas decisivo, período de existência. Assim, não estando em causa o seu evidente potencial de intervenção²⁶² para promover novas paisagens educativas num sector excessivamente afinado no contexto português, o que sobressaiu da sua missão mais geral envolveu, de um lado, o contributo efectivo para reestruturar o modelo de regulação social ajudando a implementar uma redefinição dos papéis do Estado, agora cada vez mais regulador e articulador, do Mercado, renovado num quase-mercado, e da sociedade civil, transfigurada num terceiro sector de parceiros sociais (Barros, 2012a). Ou seja, operando, a montante, através de um papel ativo de introdução de novas formas de governação educacional a nível nacional, que potenciará a rápida admissão no sector de novas combinações institucionais, assentes maioritariamente em contratos-programa, mas também na figura do partenariado e sobretudo num notório investimento para criar uma miríade de entidades promotoras como elementos estratégicos de uma nova ordenação dos

²⁶² Um potencial de facto demonstrado, não obstante, como notou Licínio Lima, as limitações a que esteve sujeita a sua pretendida ação global e integrada “quer devido ao seu insuficiente peso político, quer à inexistência de estruturas, de recursos e de pessoal próprios e suficientemente disseminados a nível local” (Lima, 2003a: 141), que comportou os riscos da sua ação “ser representada como mais uma estrutura, competindo com as anteriormente e atualmente existentes. Ou, ao invés, para não correr os riscos dessa concorrência, incorrendo na estratégia reducionista e fragmentária de apenas intervir onde os outros atores institucionais não intervêm” (Lima, 2001: 58).

processos e das relações sociais para a educação e formação de adultos. Por outro lado, sobrelevou também como parte integrante da sua missão, mais vasta e geral, o contributo efectivo para a prossecução interna de metas e objetivos definidos transnacionalmente, que para o presente caso representam sinais da emergência de uma nova ordem educacional mundial, mais significativa, porém, para o contexto português na sua vertente de europeização das políticas educativas nacionais para o sector. Ou seja, operando, a jussante, através de um papel ativo de prolongamento de novas formas de governação educacional situadas a nível supranacional, que abriram caminho para a plena introdução na agenda política de um novo domínio-tríplice da educação, formação e emprego, e de uma nova lógica de fazer políticas públicas, protagonizada pela União Europeia, e particularmente assente no novo método aberto de coordenação (MAC) que, produzindo instrumentos comuns de governação para o espaço europeu, parece estar a contribuir decisivamente, e discretamente, para a emergência de um novo sistema político de múltiplos níveis (cf. Leibfried e Pierson, 1995).

Sustentamos, portanto, que se operou em Portugal, durante a segunda década de integração europeia (1996-2006), e deste modo politicamente inovador e complexo, uma verdadeira viragem no tradicionalmente conceptualizado campo da educação de adultos. Uma viragem que está profundamente inscrita numa ampla e silenciosa revolução política que, ao contrário do que se afirma publicamente através dos circuitos das instâncias internacionais dominantes, é vivamente e principalmente ideológica. Parece-nos, neste sentido, que a ANEFA desempenhou um macro papel-chave no arranque nacional da governação a várias escalas (pluriescalar) da nova educação e formação de adultos, que defendemos estar hoje já plenamente implementada no sector, não tendo neste processo sido indife-

rente, quanto a nós, o facto, sublinhado por Melo, Lima e Almeida, da ANEFA parecer, observando-se o seu desempenho, ter sido “concebida como uma estrutura de mediação, e nalguns casos, talvez de regulação, de iniciativas que relevam de intervenções dos domínios da educação e do trabalho, e da formação profissional” (Melo, Lima e Almeida, 2002: 118). Por outras palavras, este seu “papel de indutora indireta” (*id., ibid.*: 120) parece-nos ter sido, inclusivamente, funcional a um processo político de natureza nova, transnacional mas ainda emergente e nesta fase pouco perceptível, de transformação das políticas públicas sectoriais de educação, aliás desde sempre fragmentadas para o campo da educação de adultos nacional, em algo substantivamente diverso: as *novas políticas* de educação e formação de adultos (novas políticas de EFA).

Trata-se de um processo político, que percebemos, com base em Sousa Santos (1995), estar inscrito numa transição societal, que parece ser cada vez menos um processo de elaboração política que envolva, por um lado, os mecanismos tradicionais da democracia representativa, e por outro lado, o que nos habituamos a classificar de política educativa para adultos²⁶³, isto tendo em mente a essência dos próprios conceitos nucleares de educação e de adulto que discutimos e clarificámos semanticamente noutra lugar (Barros, 2011a), para passar, então, a ser um processo de natureza e ambição nova, que nos parece envolver

²⁶³ E por referência à qual a ANEFA poderia efetivamente ter sido criada, como defendem Melo, Lima e Almeida, como uma “estrutura político-administrativa de conceção, estudo, desenvolvimento e avaliação de uma política pública, global e integrada de EA, instância nuclear nos prometidos ‘relançamento da EA’, ‘plano de desenvolvimento’ e, especialmente, na criação de ‘um serviço de conceção, planeamento e coordenação da política de educação de adultos’ (PS, 1995: IV-11)” (Melo, Lima e Almeida, 2002: 121). Sendo claro, como sustentam estes autores, que “a ANEFA não foi, seguramente, criada com este objetivo” (*id., ibid.*).

novos processos de configuração dos espaços-tempo estruturais²⁶⁴ das sociedades capitalistas contemporâneas através de novos mecanismos de poder²⁶⁵, desencadeando assim, um novo processo político²⁶⁶ que seria, supomos, mais logicamente, ou pelo menos mais transparentemente, qualificado de processo pluriescalar de criação de políticas de emprego e formação de ativos (um outro possível entendimento para as 'políticas de EFA' que aqui avançamos mais como hipótese de reflexão crítica destinada a suscitar o lançamento de um debate de princípios, que como temos vindo a afirmar urge retomar).

Como elemento propiciador do arranque nacional da governação a várias escalas (pluriescalar) da nova educação e formação de adultos, tanto para o nível subnacional como para o nível supranacional da sua escala de organização (Dale, 2005), a atuação da ANEFA seria, pois, quanto a nós, fundamental. Em especial, as marcas sócio-políticas deixadas na formação social portuguesa pela sua clara e assumida

²⁶⁴ Adotando para este efeito a conceptualização desenvolvida ao longo da obra de Sousa Santos, em que se atendem aos seis espaços-tempo da estruturação das sociedades capitalistas no sistema mundial, designadamente: da cidadania e mundialidade, da produção e consumo, e da domesticidade e comunidade (cf. Sousa Santos, 1995; 1996; 2000).

²⁶⁵ Novos mecanismos de poder que no espaço mundial envolvem trocas desiguais de poder entre Estados-nação, interatuantes ao nível do sistema inter-estatal para, no essencial, maximizar a eficácia de uma ciência tecnológica de progresso (Sousa Santos, 2000), que facilitam a importância dos efeitos externos nas políticas, neste caso educativas, nacionais, mediante mecanismos que promovem e desenvolvem agendas globalmente estruturadas para a educação (Dale, 2001; 2005).

²⁶⁶ Num mesmo sentido Colin Griffin afirma: "as políticas para a aprendizagem ao longo da vida, e a sua reflexão acerca duma sociedade da aprendizagem, não são apenas políticas para o ensino e a aprendizagem, ou até mesmo para a educação e a formação, mas constituem uma parte integral de uma mais vasta política social e económica. Isto representa um corte considerável com o passado, quando as políticas para a educação eram claramente distinguidas das políticas para outros domínios como a cidadania, a ordem social e a competição económica global" (Griffin, 2002: 42).

pretensão de instituir um novo contrato social em torno do sector (Trigo, 2002a), revelar-se-iam ser não só estratégicas para os desenvolvimentos subsequentes a nível da consolidação de uma nova lógica nas modalidades de provisão educativa para adultos reformulando as próprias atividades de governação educacional como, inclusive, permitiria igualmente legitimar uma mais vasta reformulação do papel do Estado de bem-estar na área da produção das políticas sociais, através da celebração de toda uma nova retórica, tornada hegemónica, em torno da ideia da participação alargada dos parceiros sociais na decisão política, uma ideia que, de resto, o modelo do partenariado social parece facilmente contribuir para validar e expandir a nível discursivo (cf. Marques, 1994).

Ora, sendo Portugal um país da semi-periferia europeia caracterizado, no essencial, por deter um Estado forte e centralizado, um mercado fraco e díspar, e uma sociedade civil simultaneamente forte na provisão social compensatória e fraca na sua organização cívico-política reivindicativa, a nova combinação institucional assente na figura do partenariado, avançado como sinónimo de participação (cf. Antunes, 1998), seria construída com uma dupla finalidade, por um lado, a de legitimar no sistema político os projetos centrais, neste caso de índole educacional, mediante a sua, pretensamente democrática, assunção por parte de organizações e instituições periféricas da sociedade civil e, por outro lado, a de contribuir para substituir a conflitualidade de interesses plurais por uma negociação cooperante, neste sentido habilitando-nos a compreender os motivos pelos quais “o partenariado sócio-educativo surge como uma estratégia (instrumento) de cooperação numa perspetiva sistémica de relação sistema educativo/sistema económico e social” (Marques, 1994: 50). Deste modo, o partenariado é em boa medida imposto por iniciativa do próprio poder es-

tatal (Lima, 2012b), e de acordo com Antunes, “como forma de promover intervenções capazes de superar alguns impasses e obstáculos e de promover formas de atuação congruentes com condições e objetivos valorizados” (Antunes, 2001: 183). Os novos atores e entidades, que agora participam legitimamente neste processo de elaboração de políticas públicas educacionais, contribuem sobretudo para uma redistribuição de responsabilidades, permitindo, indiretamente, redirecionar os termos segundo os quais se conferirá uma nova ênfase à educação e formação de adultos, como ilustra a forma como foi assumida a importância do sector no âmbito do Acordo de Concertação sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação assinado em 2001, em que se estabelecem diversas medidas de incremento da EFA, tais como a consolidação da oferta de cursos EFA, da oferta de RVCC e da oferta de formação contínua de ativos empregados com mínimos obrigatórios de frequência anual de formação, constituindo um conjunto de medidas entendidas, na essência, como contributos para um esforço de promoção da escolarização e formação profissional, bem como da qualidade de emprego e da aceitação de políticas sociais ativas (cf. CES, 2001). Trata-se, a nosso ver, de um exemplo do que Licínio Lima identificou como “um movimento intermitente de recentralização/descentralização e de regulação/desregulação que surgem como formas de concentrar e controlar centralizadamente os poderes de decisão e de escolha política e de, simultaneamente, descentralizar em termos meramente funcionais, decisões de tipo predominantemente instrumental e operacional nos níveis periféricos” (Lima, 1997: 53).

De facto, seria esta a lógica que caracterizaria, desde então, a nova forma de governação educacional do sector que, a nível nacional, assenta na ideia estruturante de que o papel do Estado na modernização do país consistiria, sobre-

tudo, em promover a criação de “operadores estratégicos de formação” (cf. Mesquita, 2000). Assim, o Estado capitalista democrático português assume-se, embora seguindo linhas de orientação ideológica híbridas entre um padrão humanista e um padrão neoliberal (ver figura 5), como Estado articulador de uma crescente rede de entidades promotoras de educação e formação de adultos, neste caso criadas por mediação da ANEFA²⁶⁷, numa fórmula política compósita em que cabe ao Estado a regulação²⁶⁸ e o financiamento²⁶⁹ da oferta de EFA, e à nova rede de promotores, públicos e privados, a propriedade²⁷⁰ e o fornecimento²⁷¹ dessa mesma oferta, sendo

²⁶⁷ Os principais normativos associados, neste período, à criação e acreditação de entidades promotoras para o sector foram concretamente: o Despacho n.º 9629/2001, de 23 de Abril, com a Retificação n.º 1445/2001, de 20 de Junho; o Despacho n.º 13783/2001, de 3 de Julho; a Portaria n.º 1082 – A/2001, de 5 de Setembro, com a Declaração de Retificação n.º 20-BD/2001, de 10 de Novembro e a Retificação n.º 79/2002, de 12 de Janeiro; a Portaria n.º 286 – A/2002, de 15 de Março; o Aviso n.º 4311/2002, de 26 de Março; e o Despacho n.º 11666/2002, de 22 de Maio.

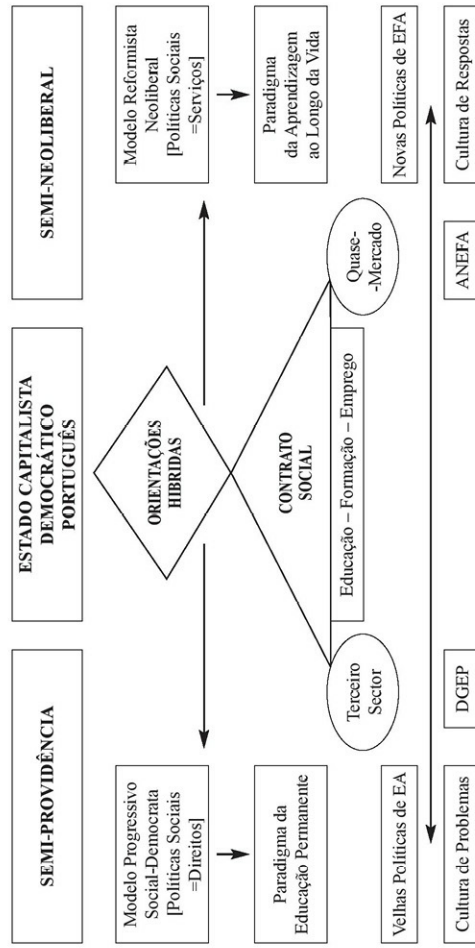
²⁶⁸ Embora aqui em articulação com a própria ANEFA, para estipular a definição geral de normas e critérios genéricos organizadores das especificidades da nova oferta.

²⁶⁹ O financiamento é predominantemente público, mas comporta uma significativa parcela de cofinanciamento supranacional proveniente dos Fundos Estruturais da União Europeia. Neste particular, Alberto Melo, enfatiza que, no geral, o novo fenómeno de afluxo de verbas provenientes dos Fundos Estruturais da CEE/UE desencadeado desde a adesão de Portugal a esta organização regional supranacional, contribuiria para “fortalecer os poderes e as administrações centrais, que garantiram desde logo o monopólio da sua programação e gestão (...) procurando em geral os serviços públicos reforçar e alargar o mais possível o seu poder financeiro, técnico e institucional, sem qualquer perspectiva de conceção/gestão partilhadas de programas e medidas” (Melo, 2003: 8).

²⁷⁰ As entidades promotoras devem pertencer previamente à lista de entidades registadas no INOFOR, de modo a garantir-se a existência e posse dos recursos necessários ao desenvolvimento adequado de ações educativo-formativas.

²⁷¹ Tendo o Estado e a ANEFA previamente estipulado competências e âmbitos de atuação cabe autonomamente às entidades promotoras, respeitando os termos do designado dossier de gestão técnico-pedagógica, assegurar o provimento dos novos serviços educativo-formativos destinados aos adultos.

Figura 5
Racionais de Regulação Social Operantes no Contexto Nacional



estas as instituições de coordenação social, para o nível nacional, mais particularmente envolvidas em cada uma das quatro atividades de governação educacional pertinentes, na perspetiva teórica proposta por Roger Dale (2005) e aqui adotada, para interpretar esta nova ordem educacional emergente, resultado direto do envolvimento ativo do Estado, aqui analisado por via do seu empenho na construção de um subsistema não formal de EFA. Assim, as tensões próprias dos Estados Capitalistas Democráticos (Offe, 1984) parecem ter sido confrontadas pelo Estado semiperiférico português segundo um modelo contraditório que, de um lado, encara e assume a necessidade de relançar e expandir um sector educativo excessivamente afunilado e, de outro lado, anui na prioridade à competitividade nacional e aos requisitos necessários à adoção europeia de um novo modelo de desenvolvimento económico assente na indústria das tecnologias de informação e no tipo de conhecimento a elas associado.

A força do mandato europeu, assente na ideia de uma imprescindível articulação entre educação, formação e emprego, faria assim reajustar as vertentes prioritárias de intervenção segundo as quais a ANEFA edificou toda esta nova oferta²⁷² educativa nacional. Trata-se, segundo a nossa ótica, de um exemplo da influência dos efeitos externos indiretos da globalização (Dale, 2005) a justificar a reinscrição do sector na agenda política do Governo socialista, vigente entre 1995 e 2002, para permitir, afinal, concretizar um Projeto de transição sócio-política mais vasto (Griffin, 2002), e globalmente estruturado, em que a concepção de temáticas tradicionais do âmbito das políticas de educação de adultos (as velhas políticas de EA) passam por uma

²⁷² Uma nova oferta que consistiu essencialmente nos Cursos EFA, no Sistema de RVCC e nas Ações S@ber+, isto ao arrepio (é importante não esquecer) das outras inúmeras medidas propostas nos Documentos políticos criados como quadro para expandir e consolidar o sector.

reconceptualização dos mesmos temas vistos agora como problemáticas inscritas no âmbito das estratégias de emprego e formação (as novas políticas de EFA). Parece-nos, pois, ser possível interpretar neste sentido o facto, já assinalado por Licínio Lima, de que na atuação da ANEFA “as lógicas modernizadoras, de simples indução e, especialmente, de qualificação de recursos humanos, subordinadas à empregabilidade e à aquisição de competências para competir, predominaram claramente sobre outras vertentes que estavam presentes nos projetos iniciais para a ANEFA” (Lima, 2005a: 48). Como resultado do papel ativo da ANEFA no prolongamento nacional de novas formas de governação educacional situadas a nível supranacional, constata-se, tal como tem vindo a acontecer a nível europeu, que predomina, embora não ao nível da retórica discursiva (talvez ainda mais humanista do que antes), um entendimento paliativo²⁷³ para a missão atual que as atividades públicas de educação e formação dirigidas a adultos devem desempenhar, o que em parte explica que, na ANEFA se verifica-se, como sublinha Lima, que “a indução predominou sobre a intervenção, a ‘lógica de programa’ inibiu a ‘lógica de serviço público’, a anunciada política de desenvolvimento foi limitada à produção de orientações estratégicas com vista à criação de condições de intervenção de terceiros, tal como a anunciada articulação entre educação e formação cedo veio a revelar a subordinação da primeira às agendas da segunda” (*id., ibid.*: 48-49). Ou seja, o que este processo parece ilustrar é a europeização das políticas educativas nacionais para o sector.

²⁷³ Na verdade percecionamos aqui um entendimento ainda mais restrito do que antes para o sector, celebrado agora, ora numa visão instrumentalizada, como no caso expresso pelo Acordo social de 2001, ora numa visão assistencialista, como no caso manifesto da sua afetação a medidas sociais ditas activas.

Ora, na medida em que, no plano global, as atuais dinâmicas de europeização das políticas públicas nacionais estão, elas próprias, inscritas no processo histórico da construção europeia, impõe-se atender, numa perspectiva diacrónica, a alguns dos principais aspetos da relação entre a edificação deste bloco regional e a elaboração progressiva de um mandato europeu para a educação, em geral, e para a educação e formação de adultos, em particular. Para tal, e como pano de fundo, necessitámos de observar, por um lado, que o campo educativo, enquanto campo de transnacionalização, é fundamentalmente construído, como aponta Mendes, numa “dinâmica fluída e biunívoca de entrosamento e embaraçamento, entre as dinâmicas internacionais e as dinâmicas nacionais, não numa soma ou sobreposição de elementos justapostos, mas antes num processo de definição e redefinição constantes que conduz a tradutabilidades, a particularismos, a singularismos e a hibridismos” (Mendes, 2007: 4), ao mesmo tempo que observamos, por outro lado, que o conceito de europeização pretende designar, de acordo com Antunes, “um processo de articulação e interligação de referência muito estreita entre os sistemas políticos nacionais e o sistema político comunitário e entre as políticas e as prioridades nacionais e comunitárias” (Antunes, 2005a: 463). Sendo desta forma possível contextualizar o atual protagonismo da União Europeia, no âmbito da propagação do paradigma da aprendizagem ao longo da vida, num processo de europeização da educação que não sendo muito antigo, uma vez que foi desencadeado apenas na década de setenta, adquire hoje uma importância absolutamente central para interpretar as diacríticas das novas instituições e processos educativos que emergem na realidade portuguesa atual do sector da educação e formação de adultos coincidentemente, como vimos, com o primeiro ciclo de governação socialista, que teve lugar durante a segunda década de integração europeia aqui em estudo.

Assim, o processo, desde logo complexo e ambivalente, da transnacionalização da educação no contexto comunitário, tem vindo a decorrer numa sequência de fases distintas que, podendo ser diferentemente classificadas, optámos por estruturar em três fases principais, na esteira do trabalho desenvolvido por Etxberria (2000), por Field (2001) e por Antunes (2004; 2005b). Percecionámos, pois, existirem num primeiro momento, mais geral, de configuração da esfera política da educação, duas fases fundamentais: uma que decorre entre 1971 e 1986, em que se dá a institucionalização da educação como área de cooperação e ação comunitárias; e outra, que decorre a dois tempos, entre 1986 e 1992 e depois acentuando-se entre 1992 e 1998/9, em que tem lugar a intervenção política comunitária no domínio da educação. No segundo momento geral deste processo assistimos, numa terceira fase que ainda decorre, à edificação da articulação sistemática de políticas e do espaço europeu de educação e formação, cuja emergência representa, a nosso ver, uma verdadeira viragem na elaboração de políticas públicas para o sector que, inovadoramente desde então, se inscrevem no âmbito de uma governação a várias escalas (pluriescalar) da educação com lógicas diferentes para pontos diferentes do sistema da economia-mundo capitalista, isto na medida em que a sua condução e orientação se realiza agora segundo uma agenda globalmente estruturada.

Concisamente, haverá que começar por assinalar que é apenas na década de setenta que se torna possível encontrar os primeiros sinais de interesse e as primeiras iniciativas comunitárias no domínio da educação, sendo apenas vinte anos depois da assinatura do Tratado de Paris²⁷⁴ e catorze anos após o Tratado de Roma²⁷⁵ que surge o primeiro encontro dos Ministros da educação e a primeira reunião de trabalho para a futura criação de um comité de educação. O ano de 1971 demarca, por isso, o início da primeira fase de

um processo²⁷⁶ em que a educação emerge progressivamente como campo de ação ao nível comunitário²⁷⁷, sobressaindo, em 1976, a criação efetiva do Comité de educação com carácter permanente; a Resolução do terceiro encontro

²⁷⁴ Como se sabe, o Tratado que institui a primeira Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), seria assinado em Paris em Abril de 1951, como resultado da proposta formulada nesse sentido oficialmente pela França (o Plano Schuman), apresentada através do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros Robert Schuman, a 9 de Maio de 1950, ao Chanceler alemão Konrad Adenauer, num processo mediado por Jean Monnet. Tratou-se, no essencial, de procurar um mecanismo, centrado no Mercado e na economia, para assegurar a paz e retomar a relação entre a França e a Alemanha no pós-segunda-guerra-mundial, reunindo posteriormente em torno destes países os restantes países europeus de orientação liberal, sendo os primeiros neste processo: a Bélgica, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos (cf. Todd, 1990; Gerbet, 1994; Fontaine, 1998).

²⁷⁵ A 25 de Março de 1957 assinou-se em Roma os Tratados que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) (cf. Todd, 1990; Gerbet, 1994; Fontaine, 1998).

²⁷⁶ Joaquim Azevedo lembrando que esse processo de cooperação política em educação e formação foi lento e tardio, lembra que “só em 1963 é que o Conselho adotou a primeira decisão relevante, estabelecendo uma série de princípios para a elaboração de uma política comum de formação profissional” (Azevedo, 2000: 169). O autor destaca na fase inicial deste processo também o Relatório Janne, do Ministro Belga Henri Janne, *Pour une Politique Commune de L'Education*, elaborado em 1973, que considera “uma primeira e importante iniciativa no sentido de reorientar os esforços de cooperação para o campo educativo mais vasto, evitando separar ensino e formação profissional” (*id., ibid.*), bem como a Resolução do segundo Encontro dos Ministros da Educação sobre Cooperação no Sector Educativo, de 1974. Referindo-se a este último documento, Carlos Pedro Sobreira sublinha que “esta resolução instituiu os pilares cardinais da futura política educativa comunitária: ‘cooperação’ e ‘diversidade’” (Sobreira, 2004: 58).

²⁷⁷ A este respeito John Field afirma que “no início da década de 1970, apesar da Comissão Europeia ter reagido ao relatório da UNESCO, de Edgar Faure, promovendo uma política própria de pesquisa na área, e embora também requerendo uma mudança para um sistema de ‘educação permanente’, a sua força para implementar as suas próprias recomendações era profundamente limitada. Durante a década de 1970, porém e apesar de na realidade da altura estar apenas legislado, a Comissão Europeia adquiriu poderes sobre a política educativa, que manifestou durante o período de 1986-1992” (Field, 2001: 9).

dos Ministros da educação, que prevê a realização de um conjunto de projetos-piloto lançados a nível comunitário ao longo dos subsequentes quatro anos; e o lançamento do primeiro Programa de Ação da Comunidade Europeia para a cooperação educativa, considerado a “pedra de toque da política educativa europeia” (cf. Sobreira, 2004: 59), que previa no seu desenho geral, dando sequência à Resolução de 1974, por exemplo, a colaboração ao nível da formação profissional, da formação em alternância, da transição de jovens para a vida ativa, e da escolarização de trabalhadores imigrantes, e no qual, como destaca Etxeberria, “pela primeira vez surgem propostas para dar uma dimensão europeia à experiência dos professores e dos alunos” (Etxeberria, 2000: 24). Realizando-se o quarto encontro dos Ministros da educação no ano de 1980, a data destaca-se especialmente pelo lançamento da Rede EURYDICE²⁷⁸, relativa à informação sobre educação. Posto isto, e sem pretensões de exaustividade, diríamos que, no essencial, se tratou de um período com carácter fundador cuja importância advém do facto, como defende Antunes, de ser nele que “paulatinamente, vão sendo adotadas formas de atuação e consolidados procedimentos que autorizam poder falar-se de institucionalização da educação como área de ação ao nível comunitário” (Antunes, 1999: 857). Ou seja, é o pe-

²⁷⁸ Azevedo destaca o papel que esta Rede tem vindo a desempenhar no plano dos estudos temáticos comparados em educação, particularmente após 1992, sublinhando que “além disso, a Rede EURYDICE, em cooperação com os serviços da Comissão, possui a base de dados Eurydos e tem vindo a publicar, nos últimos anos, grossos volumes de descrição comparada das estruturas dos sistemas de ensino e de formação inicial de todos os Estados-membros e, mais recentemente, um importante e novo anuário de estatísticas-chave sobre educação na Europa. Este labor, que conta, em cada país, com uma Unidade Nacional da Rede EURYDICE, desempenha inevitavelmente um silencioso e contínuo efeito de aproximação de discursos e de procedimentos, de eleição comum de prioridades e de definição comum de políticas” (Azevedo, 2000: 170).

ríodo em que se “definem entendimentos e assumem acordos de princípio para promover medidas genéricas e pontuais ou projetos-piloto, orientados para objetivos comuns estabelecidos pelos Estados-membros” (Antunes, 2004: 133). Não se podendo falar ainda de uma governação a várias escalas (pluri-escalar) da educação, esta fase, caracteriza-se por estar, sobretudo, assente em “orientações genéricas e/ou regulamentos comunitários e operacionalizados a nível nacional por organismos nacionais mantendo a divisão pré-estabelecida de competências, áreas de intervenção e esferas de decisão” (*id.*, *ibid.*).

A assinatura do Ato Único Europeu²⁷⁹ demarca a primeira fase aqui considerada, no âmbito do processo de configuração da esfera política da educação, da segunda, que decorreria, então, a dois tempos, primeiro entre 1986 e 1992, acentuando-se depois entre 1992 e 1998/9, inaugurando o que tem sido denominado como o período dos programas de ação comunitários na área da educação (cf. Etxeberria, 2000: 27). Com efeito, a primeira geração de Programas nasce a partir de meados da década de oitenta, num conjunto diversificado de iniciativas, marcadas transversalmente pelo novo ímpeto da valorização económica da

²⁷⁹ O Ato Único Europeu (AUE), assinado no Luxemburgo entre 17-18 de Fevereiro de 1986, já com Portugal como Estado-membro efetivo da CEE, terá como principal objetivo o aprofundamento faseado de um Mercado Comum, a funcionar em pleno a partir de 1993, através da criação de novas medidas facilitadoras do princípio geral da livre circulação (cf. Todd, 1990; Gerbet, 1994; Fontaine, 1998). A sua importância no contexto de uma economia globalizada é enfatizada por José Reis, na medida em que “a crescente internacionalização da economia traz consigo uma muito mais acentuada articulação de escalas espaciais, envolvendo o Estado-nação, ele próprio, o nível regional subnacional (...) e o nível global” (Reis, 1996: 13). Trata-se de um passo estratégico para a Europa sobretudo porque “um dos principais modos de realizar a globalização é através da formação de blocos regionais na economia-mundo (...) a integração europeia é um bom exemplo (...) sendo, com o EUA e o Japão, um dos três espaços mais poderosos da triade que hoje domina a economia mundial, a Europa é o único de natureza supranacional” (*id.*, *ibid.*: 13-14).

educação²⁸⁰ resultante da ambição de aperfeiçoar o mercado único europeu, de que apenas referiremos alguns, a título ilustrativo desta profícua produção a que aludimos, tais como: os Programas COMETT e ERASMUS, lançados no ano de 1986; o Programa IRIS, que nasce no ano seguinte; e os Programas PETRA, DELTA e HELIOS que marcam o ano de 1988. No início da década de noventa, sobressaem, por seu turno: os Programas EUROFORM, FORCE, LINGUA e TEMPUS lançados em 1990; a rede NARYC e o LEADER no ano seguinte. A esta primeira geração de Programas de ação comunitários, seguir-se-ão outros de que sobressaem o EUROTECNET em 1993; e mais tarde, constituindo já uma nova geração de Programas, surgem em 1995 os Programas LEONARDO, para a formação, e SÓCRATES-1, para a educação²⁸¹ (cf. Fernández, 1997: 86-94; Azevedo, 2000: 171-172; Etxeberria, 2000: 27-51). Concomitantemente, iriam ser criados diversos organismos insti-

²⁸⁰ A este propósito Alan Clarke afirma que “o Ato Único Europeu originou uma reorientação, com maior reparo na importância de desenvolver competências para responder às necessidades da indústria e das empresas nos Estados-Membros para assim desenvolver e manter a competitividade europeia. Esta motivação tornou-se a pedra basilar de muitas das políticas de formação vocacional e de programas introduzidos pela CE neste período e explica o abandono das preocupações sociais orientadas para grupos mais desfavorecidos” (Clarke, 1996: 69-70). Também Azevedo sublinha que “após a crise económica dos anos setenta e face à sua prevalência e acentuação na segunda metade dos anos oitenta (...) a retórica e as práticas comunitárias em matéria de educação subordinaram-se crescentemente à sua funcionalidade económica imediata” (Azevedo, 2000: 172).

²⁸¹ O Programa Sócrates-1 tem especial significado para o sector da educação de adultos, na medida em que se trata do primeiro Programa de ação com uma linha de intervenção especialmente destinada a este campo educacional. De acordo com Joachim Fronia “os primeiros anos do programa, logo após a adoção do Tratado de Maastricht, viram uma forte concentração de Projetos relacionados com a cidadania europeia ou com a criação e disponibilização de ferramentas de referência para a educação de adultos destinados a organismos e entidades a exercer atividade neste domínio” (Fronia, 2000: 58).

tucionais que ampliavam o efeito desta intervenção política comunitária assente em Programas de ação para o domínio, direto e indireto, da educação e formação²⁸². Entre estes organismos merecem destaque, pela sua influência, por exemplo: o Comité Consultivo para a Investigação e o Desenvolvimento Industrial (IRDAC), que valoriza a ligação da educação e formação com o desenvolvimento industrial e a competitividade e que emite pareceres e elabora relatórios que são difundidos em larga escala pela UE; e o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), que promove estudos de comparação entre os sistemas nacionais e elabora as bases dos sistemas de correspondência e comparabilidade de qualificações.

Ora, o primeiro período desta fase que decorre entre 1986, ano da assinatura do Ato Único Europeu, e 1992, ano da assinatura do Tratado da União Europeia (TUE)²⁸³, representa um momento histórico decisivo, na medida em que nele se daria, de acordo com Sobreira, uma clara politização da educação em contexto comunitário, ensaiando-se neste período a nova linguagem do transnacionalismo para este domínio. Trata-se da altura em que pela primeira vez na sua história “a Comissão Europeia evidenciava o desejo de pro-

²⁸² Para o período em foco Antunes assinala, entre outros aspetos, a “multiplicação de decisões do Conselho Europeu relativas à adoção de programas de ação envolvendo os sistemas de ensino dos Estados-membros em iniciativas de âmbito e natureza comunitários e orientadas para produzir resultados congruentes com agendas comunitárias (objetivos, prioridades, problemas e soluções definidos no contexto e tomando como horizonte Projetos impulsionados por instituições da União Europeia” (Antunes, 1999: 859).

²⁸³ A 7 de Fevereiro de 1992 é assinado este Tratado na cidade de Maastricht. Com ele são criadas as condições para experimentar formas de cooperação mais estreitas entre os Estados-membros, nascendo aqui a União Europeia (UE), por substituição da CEE. Uma UE assente numa nova estrutura baseada em três pilares: as Comunidades Europeias (união económica e monetária); a Política Externa e de Segurança Comum; e a Cooperação Judiciária e Policial (cf. Gerbet, 1994; Fontaine, 1998).

mover a educação como mecanismo de potestade da competitividade económica” (Sobreira, 2004: 70). Ao mesmo tempo nasce neste período, como sustenta Antunes, uma “agenda e política comunitárias para a educação assente em Ações comunitárias e processos normativos (intensificados)” (Antunes, 2004: 134). Constatase a emergência de um processo político novo em educação, que institui, assim, as dinâmicas conducentes ao processo de europeização das políticas públicas no contexto da CEE/UE, e que se desenrola mediante uma lógica de intervenção política, segundo a qual, e de acordo com Antunes, o Conselho Europeu e os Ministros da educação reunidos no seio do Conselho e da Comissão Europeia assumem e promovem decisões relativas a Programas de ação comunitários, orientados para objetivos comunitários assentes em regulamentos comunitários, operacionalizados aos níveis nacional, transnacional e comunitário por organismos de coordenação e ligação entre os Estados-membros e a CEE/UE, de uma forma tal que potencia a diluição, sobreposição e ambiguidade entre competências, esferas de decisão e âmbitos de intervenção, isto segundo um processo que desafia a própria divisão de poderes entre os níveis nacional e comunitário (cf. Antunes, 2004: 133-134).

Com efeito, toda esta alteração e complexificação do campo da intervenção política comunitária em educação, assim provocada, viria a ser ainda amplificada e intensificada no segundo momento desta fase, que decorre entre 1992 e 1998/9, tomando-se evidente, a partir do Tratado da União Europeia, “o reconhecimento da Comissão à utilidade da educação, prene de qualidades para o câmbio político (...) crucial não só à produção de uma força laboral competitiva, mas à edificação e sustento de uma comunidade sócio-psicológica” (Sobreira: 2004: 70). Verificando-se agora, sócio-politicamente, a consolidação da ideia da importância com que se revestiria a educação na construção

da cidadania e coesão social europeias, um novo marco de pensamento visível, designadamente, pelo passo substancial de introduzir a educação na ordem jurídica supranacional do próprio direito comunitário, isto através da inclusão explícita da educação, muito embora salvaguardando o princípio da subsidiariedade²⁸⁴, no Tratado da União Europeia²⁸⁵, que conferirá estatuto próprio à educação e formação como uma das áreas prioritárias na agenda de uma crescente cooperação europeia. Desta forma criaram-se as condições efetivas para ampliar a esfera de intervenção da UE na educação²⁸⁶ surgindo, desde então, uma vasta gama de atividades de cooperação política e iniciativas diversificadas de estreitamento das dinâmicas conducentes a uma progressiva europeização das políticas educacionais em geral, e destinadas ao sector da educação e formação de adultos em particular, de que destacamos, a par do lançamento de uma nova geração de Programas de ação²⁸⁷ já mencionados, principalmente: a elaboração de vários do-

²⁸⁴ Está implícita na frequente referência ao princípio da subsidiariedade nos vários documentos um conflito entre o nível nacional e supranacional da ação política. Trata-se, neste caso particular, como refere Etxeberria, de um processo em que “a tensão existente entre os interesses de cada Estado-Membro e quem apoia uma maior intervenção de tipo comunitário, acaba resolvendo-se com a fórmula que outorga aos Estados a reserva sobre os seus respetivos sistemas educativos, programas e iniciativas em matéria de educação, mas para o caso de se considerar necessário, e de maneira subsidiária, a Comunidade poderá propor ações complementares” (Etxeberria, 2000: 54).

²⁸⁵ A referência explícita à educação faz-se em dois dos seus artigos, pertencentes ao Capítulo III relativo à educação, formação profissional e juventude, nos seguintes moldes: no caso do artigo 126º, estipula-se no ponto 1 que “a Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre os Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua ação”, clarificando-se os seis objectivos desta ação da Comunidade no ponto 2; e no caso do artigo 127º, especifica-se que “a Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete a ação dos Estados-membros”, clarificando-se igualmente os cinco objectivos desta ação da Comunidade no ponto 2 (cf. Tratado da UE, 1995: 119-121). Mantendo-se ambos sem alterações substanciais no âmbito do novo Tratado de Amesterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997, agora sob os artigos 149º e 150º respectivamente.

cumentos de referência e orientação²⁸⁸ das políticas económicas e educativas, tais como: os Livros Brancos, primeiro sobre *Crescimento, Competitividade e Emprego*²⁸⁹, e depois sobre *Educação e Formação, Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*²⁹⁰; ou o Livro Verde sobre a *Dimensão Europeia da Educação*²⁹¹; a realização, a partir de 1994, das Conferências Europeias de Educação de Adultos²⁹² (CEEa);

²⁸⁶ O Tratado da UE, assinado em 1992, reforça a pertinência dos pressupostos económicos para a valorização da educação e formação profissional de forma congruente com os termos da entrada em vigor do Mercado Único Europeu em 1 de Janeiro de 1993, e do desenvolvimento gradual do processo conducente à União Económica Monetária (UEM), que será criada em 1994 o Instituto Monetário Europeu, em 1996 aprovado o Pacto de Estabilidade para a passagem ao euro, nascendo a zona euro de aplicação da moeda única a partir de 1999 (cf. Fontaine, 1998; Milward, 2000). Recorde-se também, como já anteriormente referimos, que em 1994, no âmbito do Acordo Geral de Comércio e Serviços da OIC, a UE seria pioneira, como sublinha Antunes, em “oferecer os sectores da educação, que está dividido em subsectores, primário, secundário, ensino superior e educação de adultos e outros serviços. Ofereceu a liberalização de todos estes sectores naqueles ‘serviços’ que fossem ‘privadamente financiados’” (Antunes, 2005a: 455).

²⁸⁷ Joaquim Azevedo enfatiza que “os programas bi e multilaterais constituem instrumentos efetivos e poderosos fatores de harmonização entre os Estados-membros da união” (Azevedo, 2000: 174).

²⁸⁸ A este respeito Etxebarria sublinha que “as Resoluções mistas, as Recomendações, Ditames, Conclusões ou Declarações não têm um carácter obrigatório mas supõem uma certa pressão moral entre os Estados-Membros. Os atos que constituem obrigatoriedade são as Decisões” (Etxebarria, 2000: 57).

²⁸⁹ A este respeito John Field refere que “o papel principal da aprendizagem ao longo da vida foi referido no Livro Branco da Comissão Europeia, de 1994, sobre competitividade (onde originalmente se propõe o ano da aprendizagem ao longo da vida) (...) surgindo no final da presidência de Delors na Comissão Europeia, a sua função principal foi a de sugerir maneiras de estruturar a educação e a formação de acordo com os requisitos de um mercado único europeu, cuja emergência em 1992, de muitas formas marcou o ponto alto dos processos de europeização” (Field, 2001: 9-10).

²⁹⁰ Bruxelas, COM (95) 590, de 29 de Novembro.

²⁹¹ Neste Livro Verde sublinha-se a importância da ação educativa com dimensão europeia como condição fundamental para a prossecução do mercado único e apresentam-se as razões de fundo para a sua consolidação, de entre as quais sobressai a perceção do seu papel vital para a nova estratégia económica a implementar no contexto europeu [COM (93) 457, de Setembro de 1993].

a declaração do ano de 1996 como o Ano Europeu da Aprendizagem ao Longo da Vida²⁹³, ou ainda as Comunicações, de 1997, da Comissão, a primeira destas orientando *Para uma Europa do Conhecimento*²⁹⁴, e a outra esboçando um *Plano de Ação para Aprender na Sociedade da Informação*²⁹⁵.

Ora, no essencial, trata-se de um período que é o auge de um processo de produção²⁹⁶ de documentação política de

²⁹² As primeiras Conferências Europeias de Educação de Adultos (CEEA) foram importantes, como refere Barbosa, para a implementação dos objetivos do Tratado da UE, representando a transposição para o sector de uma estratégia que entende a educação como contributo efetivo para a construção e coesão do “espírito europeu”, e que iria inaugurar no sector “um processo de discussão e de diálogo entre representantes dos vários países, tendo em vista as novas oportunidades de aprendizagem dos adultos” (Barbosa, 2004: 109). Ribeiro Dias, enfatiza o facto de que a maioria dos participantes nas CEEA de 1994 ser da opinião de que “a UE deveria elaborar em matéria de educação de adultos um plano concreto, com previsão de custos, capaz de responder aos dois maiores desafios – o da exclusão social e o do conhecimento, da competitividade e da criação de empregos” (Ribeiro Dias in CNE, 1997a: 70). Salientam-se a realização de duas CEEA logo no ano de 1994, a primeira em Atenas e a segunda em Dresden, que foram seguidas pelas de Madrid em 1995 e de Florença em 1996 (cf. Fernández, 1997: 92-93; Barbosa, 2004: 110-114).

²⁹³ Decisão n.º 2493/95/CE de 23 de Outubro, do Parlamento Europeu e do Conselho.

²⁹⁴ Comunicação da Comissão: COM (97) 563, *Towards a Europe of Knowledge*. De referir que aqui se estabelecem significativas “linhas orientadoras para a ação futura da Comunidade em áreas como a da educação, formação e juventude, para o período entre 2000-2006”, que irão estruturar a chamada Agenda 2000.

²⁹⁵ Comunicação da Comissão Europeia: *Action Plan – Learning in the Information Society, for a European Education Initiative (1996-98)*. É um plano mais focado numa orientação das intervenções de multimédia e de TIC nos domínios escolares, da escolaridade básica e secundária, mas que explicitamente situa a necessidade deste tipo de intervenção do seguinte modo: “a indústria multimédia europeia pode ser bastante afetada se o número de utilizadores e produtores for muito pequeno. Afinal de contas, é um sector que possui um potencial considerável em termos de desenvolvimento de novos produtos e serviços”.

²⁹⁶ Como nota Etxeberria, “a evolução global da política europeia em matéria de educação tem consistido em partir do zero para progressivamente ir acumulando uma ampla documentação, que se inicialmente não possuía grande valor normativo, por fim converteu-se na base da atual legislação, em matéria de educação representada nos artigos 149 e 150 do Tratado de Amsterdão” (Etxeberria, 2000: 51).

apoio à edificação de uma articulação sistemática de políticas europeias que numa subsequente terceira fase iniciada, então, em 1998/99, e que ainda decorre, se viria a verificar. Chega-se, pois, às vésperas do lançamento da denominada *Agenda 2000 para a Europa*²⁹⁷, com uma crescente rede de cooperação em que se “tecem malhas de significados e de representações, poderosas interconexões de pensamento, em que os diversos intervenientes de diferentes países vão desenhando redes complexas de objetivos, planos e projetos, necessariamente interligados” (Azevedo, 2000: 174), de tal maneira que “há conceitos (como mobilidade, competitividade, coesão social) que lentamente se vão tornando conceitos políticos-chave, que informam e enformam as políticas comunitárias e nacionais” (*id., ibid.*), num processo em que a educação e formação vão sendo crescentemente instrumentalizadas por uma agenda política centrada na promoção da competitividade da economia europeia²⁹⁸, dando assim, de resto, uma clara continuidade, embora agora num âmbito sectorial, à racionalidade economicista e instrumental das orientações da política comunitária mais geral²⁹⁹.

Entre o Tratado de Amesterdão, de 1997, e o Tratado de Nice³⁰⁰, de 2001, situa-se, no nosso entender, um curto momento histórico politicamente fundamental que, baseado

²⁹⁷ A Agenda 2000 propõe a inovação, a investigação, a educação e formação como um dos eixos triplo das políticas internas da UE de edificação da sociedade do conhecimento.

²⁹⁸ Fátima Antunes sublinha, que desde então, “a política delineada pelas instâncias comunitárias nos domínios da educação e formação é predominantemente inspirada, e mesmo colonizada, por orientações vistas como imperativas, que decorrem das prioridades ou necessidades percecionadas com origem na economia. A promoção e adoção de noções de sociedade de aprendizagem/do conhecimento/da informação ou de aprendizagem ao longo da vida, como guião para a interpretação da realidade e para a orientação das políticas, ganha no decurso destes anos um impulso decisivo, projetando, de forma mais ou menos vaga ou substantiva, a reconfiguração das instituições, processos e conteúdos educativos e de formação” (Antunes, 2005b: 127).

no propósito geral de “assinalar uma nova fase no processo de integração europeia” (Tratado de Amesterdão, 1998: 17), irá representar uma verdadeira viragem nos moldes em que se vinha realizando em cada Estado-membro a governação nacional da educação que, desde então, é reequacionada em termos completamente novos, permitindo a emergência de uma governação supranacional, com base na ideia de uma cooperação e coordenação reforçadas, de tal forma inovadora, sustentamos, que com a Agenda 2000 se inicia uma viragem na relação de forças nos níveis da governação a várias escalas (pluriescalar) da educação, que representa uma nova e decisiva fase no reforço dos caminhos da europeização das políticas educativas e de formação.

Em Portugal, o marco desta viragem traduziu-se, quanto a nós, pelo aparecimento das novas políticas nacionais de EFA operacionalizadas, como vimos aqui, pela ANEFA e que dão prossecução nacional a uma nova estratégia de desenvolvimento económico e social, operada no contexto comunitário com o total protagonismo da UE (ver figura 6). Esta instância internacional conseguiria claramente transformar, através do conjunto sequencial de intervenções políticas do designado *Processo do Luxemburgo*, aquilo que eram, na essência, políticas educativas nacionais

²⁹⁹ De referir que a orientação da política europeia, no âmbito geral da educação, se inscreve no domínio maior da própria política social europeia, que tem vindo a sofrer sucessivos impasses no quadro da suposta falência do Estado-providência em que se dá, como sublinha Sousa Santos, um “avolumar das desigualdades sociais nos vários Estados-membros (...) embora o discurso político acentue o empenhamento na coesão económica e social, as políticas económicas praticadas têm um forte cariz neoliberal e revelam-se pouco sensíveis, se não mesmo hostis, ao objetivo da coesão social e da homogeneização social” (Sousa Santos, 1993: 52).

³⁰⁰ O Tratado de Nice, assinado a 26 de Fevereiro de 2001, veio, basicamente, compilar os dois últimos Tratados num único e, entre outros aspetos específicos, veio reformar as instituições comunitárias para fazer face a uma UE entretanto alargada a 25 Estados-membros (cf. <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties>).

**Figura 6 – Aspetos da Transnacionalização
das Políticas Educativas: O maior peso é hoje
protagonizado pela UE**



para o sector da educação de adultos, mesmo que mitigadas, num mero capítulo da gestão global de recursos humanos, onde as novas políticas de EFA passam a ser consideradas, isto é, não será por acaso que o relançamento do sector se fará no âmbito dos Planos Nacionais de Emprego (PNE). Planos que traduzem, portanto, um mandato supranacional mais afecto às novas políticas comunitárias do emprego, em contexto de crescimento acelerado da nova indústria da informação, e dos quais não se poderia esperar um mandato próximo das velhas preocupações de transformação social, em prol da justiça social e redistributiva, que um padrão mais humanista de governação educacional, inspirado por

exemplo nas orientações da UNESCO, teimaria em inscrever como pano de fundo de uma agenda nacional de políticas públicas educacionais para um sector com tradição crítica no âmbito histórico do movimento internacional da educação de adultos, que em nada se percebeira estar presente na edificação do novo *Espaço Europeu de Educação e Formação*, que se pretende ver consolidado até o ano de 2020, e cujas atividades de governação se vêem afigurando mais próximas do que Roger Dale (2005) conceptualizou como um padrão neoliberal de governação educacional.

Com efeito este Espaço Europeu de Educação e Formação nasceu, na viragem do século, de um conjunto articulado de iniciativas de que sobressaem fundamentalmente, por um lado, duas Cimeiras extraordinárias do Conselho Europeu: a Cimeira do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997, de que emerge a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), e a Cimeira de Lisboa, de Março de 2000, de que surge o *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*; sobressaindo por outro lado, o Programa de Objetivos Comuns para 2010, que viria a ser redefinido simplesmente como *Educação & Formação 2010* e, mais recentemente, o Programa *Europa 2020*. Deste conjunto de iniciativas³⁰¹ estreitamente articuladas resulta, pois, uma nova fase no processo de europeização das políticas educativas e de formação que acarretaria um profundo impacto para o sector educacional destinado aos adultos, desde logo visível, no caso português, no anunciado *Programa Nacional de Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos (1999-2006)*, *Programa S@ber +*, com base no qual se construiu, como vimos, uma nova oferta pública de EFA, que marcando o panorama e a agenda política nacional

³⁰¹ A este conjunto de iniciativas poderíamos ainda acrescentar quer o *Processo de Bruges/Copenhaga* (2001/2002) no âmbito da formação profissional, quer o *Processo de Bolonha* (1999) no âmbito do ensino superior.

hodierna para o sector, configura, quanto a nós, uma inovação nacional claramente referenciável a uma agenda globalmente estruturada, e que, aliás, seria crescentemente reforçada durante a segunda metade da segunda década de integração europeia, que analisaremos melhor um pouco mais adiante.

Tudo isto, significa, basicamente, que num feixe temporal de apenas trinta anos se transitou, em contexto europeu, de uma pioneira institucionalização da educação como área de cooperação, que podemos situar entre 1971/6 e 1986, para uma progressiva intervenção política comunitária no domínio da educação e formação, entre 1986 e 1998/9, e por fim, para uma articulação sistemática de políticas europeias de educação, formação e emprego, que se pretende fazer culminar na edificação de um espaço europeu transnacional de educação e formação, que se encontra já em acelerada confecção desde 2000 (Barros e Montorro Belando, no prelo). Trata-se de um espaço europeu que transcende o próprio espaço comunitário e que tem na União Europeia o seu principal impulsionador. Ou seja, o que se observa é que na edificação deste novo espaço europeu as iniciativas mais emblemáticas envolvem quer os Estados-membros da UE, quer os países candidatos à adesão, quer ainda os que fazem parte da EFTA (Acordo Europeu de Comércio Livre), configurando uma geometria variável de plataformas políticas de Estados europeus em que, como sublinha Antunes, a UE “tende a ampliar e aprofundar a sua capacidade de atuação e influência, redeseñando as fronteiras da sua ação em termos quer de áreas políticas quer de limites territoriais” (Antunes, 2005b: 128). Contribuindo para o sucesso deste processo parecem estar implicados os mecanismos e efeitos, diretos e indiretos, da globalização hegemónica, ou seja, da nova matriz neoliberal de governação transnacional³⁰². Ora, a ilustrar, paradigmaticamente, a introdução desta nova lógica de

atuação, que transcende amplamente o campo educacional mas que o afeta profundamente, estão os dois pilares da atual estratégia europeia de construção da sociedade do conhecimento: o Processo do Luxemburgo e a Agenda de Lisboa.

Assim, no arranque do século XXI, as políticas nacionais de educação e formação de adultos aparecem imbricadas num novo contexto europeu de políticas coordenadas, configurando uma *matriz de políticas a várias escalas (pluriescalar)* cujas prioridades emanam, invariavelmente, da esfera económica. É, pois, no horizonte da união monetária, e dando sequência aos pressupostos do Tratado de Amesterdão³⁰³, que irá então realizar-se, primeiro, a Cimeira do Luxemburgo, onde nasce um processo estratégico de supervisão multilateral e de cooperação no domínio das políticas europeias de emprego, a que será dada continuidade na Cimeira de Lisboa, convocando agora, mais estritamente para o mesmo efeito, o domínio da educação e formação de adultos, que aparece inscrito nos pressupostos do paradigma da aprendizagem ao longo da vida. Deste modo, nasce uma

³⁰² É no quadro desta nova matriz de governação transnacional que podemos interpretar a intenção de reformar a governança europeia, através de novas propostas de redefinição das políticas e instituições, cujo propósito derradeiro reside em ampliar o papel da UE na governança global. No Livro Branco sobre *Governança Europeia*, posto à discussão em 2001, pode por exemplo ler-se que: “são cinco os princípios em que se baseia a boa governança e as alterações propostas no presente livro branco: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança (...) a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local. Sendo particularmente importantes para que a União possa dar resposta aos [novos] desafios” (Comissão Europeia, Livro Branco sobre *Governança Europeia*, 2001b: 17).

³⁰³ cujo novo capítulo/título sobre emprego apela, no seu artigo 125º, ao lançamento de novas medidas que permitam desenvolver “uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas” (Tratado de Amesterdão, 1998: 152).

nova forma processual de elaboração de políticas públicas assente na nova Estratégia Europeia de Emprego³⁰⁴ (EEE), e materializada com base no novo Método Aberto de Coordenação³⁰⁵ (MAC), para estruturar o que se pretende agora que seja uma ação concertada³⁰⁶ em áreas definidas como prioritárias ao mais alto nível de governação. Vistas, desde

³⁰⁴ A Estratégia Europeia de Emprego (EEE) representa o ponto máximo do designado Processo do Luxemburgo que, no essencial, dá continuidade, embora aprofundando substantivamente os processos e explorando amplamente as implicações, a linhas de orientação política ensaiadas no âmbito da Cimeira de Essen, realizada em Dezembro de 1994, e inspiradas no Livro Branco sobre *Crescimento, Competitividade e Emprego* (COM (93) 900). Os grandes objetivos e princípios desta EEE estão orientados sobretudo para a generalização das políticas ativas de emprego, para a adoção de um novo paradigma de gestão pública por objetivos, para integrar domínios sectoriais numa mesma matriz política, como é o caso do novo domínio tríplice da educação, formação e emprego (cf. Conclusões do Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo – Emprego: Questão de Interesse Comum, 1998).

³⁰⁵ O Método Aberto de Coordenação (MAC) surge como apuramento das diretrizes do Processo do Luxemburgo em que se tinha acordado um processo de acompanhamento de resultados obtidos, assente num ciclo anual de planeamento, supervisão, análise e reajustamento, para assegurar a prossecução nacional dos objetivos traçados supranacionalmente (no essencial este ciclo anual compreende quatro etapas: o Conselho define no início de cada ano, os domínios prioritários de ação e os objetivos concretos a atingir; depois cada país elabora um Plano Nacional de Ação (PNA) que origina um Plano Nacional de Emprego (PNE) em conformidade com as diretrizes anteriores; no final de cada ano com base nos resultados dos diversos PNA e PNE elabora-se um Relatório Conjunto que contém as recomendações para rever ou atualizar as diretrizes para o ano seguinte; que no final serão aprovadas pelo Conselho Europeu). O que se irá acordar na Cimeira de Lisboa, basicamente consiste em apurar a ideia de fundamentar em “indicadores e parâmetros de referência o método de comparar as melhores práticas, traduzindo as orientações europeias em metas específicas e medidas adaptadas às diferenças nacionais e regionais, e instituindo processos de aprendizagem recíproca, assentes em monitorizações, avaliações e análises pelos homólogos numa base regular” (cf. Conclusões do Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa – Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento, 2000). Mais tarde a Comissão Europeia, assumindo a importância política desta nova metodologia de ação e controlo, apresentaria o MAC, essencialmente, como “um novo meio de fomentar a convergência das políticas nacionais para objetivos comuns” (Cf. Comissão Europeia, 2002: 10).

o *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, como estratégias para a implementação³⁰⁷ das políticas nacionais de emprego assim delineadas, as novas políticas de educação e formação de adultos³⁰⁸ (novas políticas de EFA) passam a enquadrar-se no âmbito mais geral de um paradigma político novo, cuja metodologia vincula voluntariamente, e numa mesma Direção, uma rede de Estados-subscritores a cumprir directrizes e orientações estratégicas da UE, para atingir resultados pré-definidos, com marcos temporais claramente fixados³⁰⁹. Por outras palavras, com a Agenda/Estratégia de Lisboa³¹⁰ emerge toda uma nova ordem educacional que tem

³⁰⁶ Na essência das orientações da primeira Cimeira do Emprego da história da UE, realizada em 1997, está um apelo à ação concreta e urgente por parte dos Estados-membros, de acordo com quatro vetores estruturantes: a empregabilidade, pretendendo-se que cada um adquira as competências para encontrar trabalho num contexto de mudança; o espírito empresarial, para facilitar a dinamização e a condução de novos negócios e facilitar a contratação de mão-de-obra; a adaptabilidade, visando-se desenvolver novas formas flexíveis de trabalhar para conciliar segurança e flexibilidade; e igualdade de oportunidades, pretendendo-se uma igualdade entre homens e mulheres no acesso ao emprego. Evidentemente, são precisamente estes os quatro pilares condutores do PNE (1999) elaborado, com base na RCM n.º 59/98 de 6 de Maio, e implementado em Portugal, para o período 2000-2005, pelos 13.º e 14.º Governos constitucionais. Sendo também neste cenário de fundo que o então Secretário de Estado do Emprego e Formação, Paulo Pedroso, irá promover a criação de respostas articuladas de educação e formação de adultos, inscrevendo desde logo, como vimos, o Grupo de Missão para o desenvolvimento da educação e formação de adultos (GMEFA) no âmbito dos dois Ministérios: da Educação e do Trabalho e da Solidariedade.

³⁰⁷ É importante notar, por exemplo, que em prol da referida ação concertada e estreitamente coordenada, a nova regulamentação dos Fundos Estruturais, em particular do Fundo Social Europeu (FSE), que abrangeria o período de 2000 a 2006, estabelece vínculos diretos com a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) nos moldes traçados pelo Processo do Luxemburgo.

³⁰⁸ Melo, Lima e Almeida referem a este respeito que “as várias diretrizes definidas pela União Europeia, no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego, apontam para a exigência de uma política geral mas partilhada, que abranja educação, formação e emprego, situando-se embora numa perspectiva de relativa instrumentalização do campo da educação e formação de adultos face a finalidades de ordem económicas” (Melo, Lima e Almeida, 2002: 21).

nos grandes projetos estatísticos internacionais³¹¹ a que se refere Teodoro (2003a) a tradução direta de um consenso cosmopolita sobre “a melhoria da qualidade da educação”³¹²

³⁰⁹ É claramente explicitado que, no intuito de desenvolver uma dimensão europeia da aprendizagem ao longo da vida, “todos os Estados-membros deverão definir políticas que visem a execução destas novas orientações em matéria de emprego. A maioria deverá, aquando da aplicação das orientações em matéria de aprendizagem ao longo da vida, dar resposta a recomendações precisas” (cf. *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, 2000: 25).

³¹⁰ Nas palavras de Margarida Marques, “a Cimeira de Lisboa representou um progresso significativo, um virar da página, no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas de educação/formação ao nível europeu” (Marques in CNE, 2001: 27), que teve um importante impacto no acentuar das tendências vocacionalistas para o sector da EFA (cf. Leney e Green, 2005: 261-278; Nuissl, 2006: 75-86), e um sentido particular para Portugal, como expressivamente sublinha Santos Silva, “Portugal pode e deve contribuir ativamente neste processo europeu. Tem responsabilidades acrescidas, dada a paternidade, nele, da sua presidência da União (...) o modo como impulsiona, agora, a educação e a formação de adultos mostra uma perceção adequada do que significa o contínuo da aprendizagem ao longo da vida; o início do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências e a ancoragem dos cursos de educação e formação de adultos num leque alargado de parceiros da sociedade civil ilustram preocupações de complementaridade entre processos mais e menos formais de educação” (Santos Silva, 2002: 147).

³¹¹ Grandes Projetos estatísticos internacionais, paradigmaticamente promovidos pela OCDE/CERI, como ilustram as repetidas edições do *Education at a Glance Indicators*, ou o Relatório Nacional de Síntese *A Aprendizagem dos Adultos em Portugal – Exame Temático no âmbito da OCDE*, elaborado em 2001 num processo metodológico comparativo, em que participaram nove países para além de Portugal, “cada um dos dez países é visitado por uma equipa de peritos da OCDE, que elabora, relativamente a cada país, uma Nota de Síntese. Os Relatórios de Base apresentados por todos os países, bem como as sínteses elaboradas pelas equipas de peritos da OCDE, darão oportunamente lugar à elaboração e publicação, por esta organização, de um Relatório Comparativo da aprendizagem dos adultos nos países envolvidos no Exame Temático” (ANEFA, 2002g: 11).

³¹² Contrapondo o que designou como o discurso económico ao que denominou de discurso pedagógico, Rosa Maia Torres critica este paradigma político, de resto já largamente praticado pelo Banco Mundial em países da América latina, sublinhando que “a virtual ausência do professorado na definição, discussão e tomada de decisões de política educativa termina por selar este discurso [da qualidade da educação] formulado por economicistas para ser implementado por educadores” (Torres, 2000: 139).

(Torres, 2000: 138) que parece, atualmente, prevalecer entre as elites burocráticas e políticas que se movimentam em plataformas intergovernamentais, a nível europeu, com base na adesão a um novo paradigma de política baseada em números, no fundo, uma política para as estatísticas.

Nesta transição paradigmática em que vivemos atualmente, que é epistemológica e societal como sustenta Sousa Santos (1995; 1996), o que parece estar a acontecer com a emergência do Estado regulador de pendor neoliberal, cuja estratégia de modernização é expressamente “baseada na formação e desenvolvimento das elites sociais” (Stoer, 1994: 19), é um estreitamento radical dos pressupostos humanistas que desenhavam as políticas educacionais como um direito social para ser democraticamente negociado nos *fora* nacionais dos Estados-providência, de tal modo que, desde a perspectiva em que nos situamos, o que predomina hoje como corolário principal do novo método aberto de coordenação europeu é, e ao invés do que é publicitado, “um estilo elitista de gestão pública” (Coraggio, 2000: 83) baseado numa “*intelligentsia* governamental” que faz acordos de cúpula com atores globais optando por realizar um “trabalho especial para legitimar *ex post facto* esses acordos” (*id.*, *ibid.*). Ou seja, a nova política transeuropeia em que emergem novos atores, novas instituições e novos processos, envolve, preocupantemente, na contemporaneidade, como enfatiza Antunes, “formas acentuadas de *défice democrático* através das quais paulatinamente o campo de decisão política pública tem vindo a ser reconstruído” (Antunes, 2006: 87).

É, pois, neste cenário de fundo que nasce todo um novo contexto de desenvolvimento das políticas de educação e formação de adultos, em que, significativamente, os atores de EFA nacionais, por relação aos atores globais³¹³, e os atores de EFA subnacionais, por relação aos atores nacionais, vêm

crescentemente reduzida a sua influência sócio-política ao campo da mera execução das políticas³¹⁴ que, por sua vez, parecem processar-se, cada vez mais, sob a forma de “vertiginosas mudanças em cascata” como lhes tem vindo recentemente a chamar Fátima Antunes (2006b, 2007), para enfatizar que, em contexto de edificação deste novo espaço europeu de educação e formação, são dramáticas as transformações que ocorrem, sobretudo pelo “carácter discricionário dos critérios de participação e os problemas de transparência e de responsabilização e prestação de contas públicas” (An-

³¹³ Juan Carlos Tedesco assinala como característica fundamental do que defende ser um novo pacto educativo em acelerada formação, o surgimento na cena supranacional de “sectores que tradicionalmente não se interessavam pela questão educativa, [e que] surgem hoje seriamente preocupados com as suas orientações e procedimentos” (Tedesco, 2000: 54). E sublinha ainda, neste particular, que “o contributo mais importante vem, sem dúvida alguma, dos empresários do sector, tecnologicamente, mais avançado da economia, e dos profissionais da comunicação” (*id.*, *ibid.*). É, com efeito, claramente visível na miríade de instrumentos comuns da nova governação a várias escalas (pluriescalar) da educação em geral, e do sector de EFA em particular, o maior peso e influência dos atores globais afectos à esfera económica por oposição aos atores globais que se situam numa esfera contra-hegemónica, onde como sublinha John Field, “podemos aprender como resistir à imposição de novas competências e ideias (...) e perceber criticamente o que os legisladores estão a fazer, porque o fazem, como o fazem, quem eles envolvem e com que consequências” (Field, 2002: x). A título ilustrativo, sobressaem no primeiro caso, por exemplo: os relatórios da Mesa Redonda dos Industriais Europeus (cujos membros são, entre outros, multinacionais como a Shell, a Siemens, a Fiat, a Bayer, a Nestlé, a Petrofina, a Pirelli, o Grupo Amorim, etc.), cujo Relatório produzido em 1995, *Uma Educação Europeia – A Caminho de uma Sociedade que Aprende*, se revelou ser particularmente influente em vários documentos recentes da política comunitária de EFA; os relatórios do IRDAC – Comissão Consultora da Investigação e Desenvolvimento Industrial; ou as declarações do Fórum Económico Mundial e dos Ministros da Educação dos G8/G20. Já no segundo caso poder-se-iam mencionar, por exemplo, ao nível educacional mais geral: a Internacional da Educação; o Fórum Social Mundial; o Fórum Mundial da Educação; ou o Fórum Social Ibérico para a Educação; e ao nível mais particular da educação de adultos: a Associação Europeia de Educação de Adultos; o Conselho Internacional para a Educação de Adultos; ou a Sociedade Europeia para a Investigação em Educação de Adultos.

tunes, 2006: 87), num processo que vem evoluindo para uma tendencial “exclusão dos protagonistas e dos processos eventualmente fracturantes (...) expediente [que] se revela inteiramente eficaz na eliminação dos conflitos de interesses e no silenciamento das divergências” (Antunes, 2007: 50). Sendo, quanto a nós, precisamente neste sentido que se pode interpretar a crescente redução do político ao técnico, verificável desde a Agenda de Lisboa que, decididamente, enterra o que ainda poderia se vislumbrar como reminiscência do paradigma da educação permanente para uma *praxis* no campo da educação de adultos, optando por instituir e consagrar os pressupostos do paradigma da aprendizagem ao longo da vida para uma performance no âmbito da nova EFA, tanto ao nível supranacional como nacional da governação educacional (Barros, 2008b; 2011a). Ou seja, a miríade de recomendações europeias que são apresentadas como uma receita técnica elaborada perante uma situação objetiva inevitável constituem

³¹⁴ Muito embora como afirma Afonso, tendo como objeto o caso da administração e gestão das escolas do sistema escolar, os novos modelos surjam, tradicionalmente, de propostas de especialistas em ciências da educação, seguidas de discussões públicas, sindicais e políticas, e não como “o resultado de uma mobilização social e pedagógica à qual o Estado não teria podido ficar indiferente” (Afonso, 2002: 80), as novas formas de representação de interesses na nova governação supranacional da educação tem vindo a mitigar ainda mais a capacidade real de intervir, com poder de influenciar efetivamente a decisão política, por parte de atores pedagógico-educacionais organizados em torno de interesses não-económicos, e sobretudo não-economicistas. Neste âmbito há a assinalar que, ao contrário do que se pressupõe no paradigma da aprendizagem ao longo da vida, no âmbito do paradigma da educação permanente, valoriza-se particularmente, como sublinha Ettore Gelpi, “a participação de todos, inclusive a de criadores (técnicos, artistas, músicos, artesãos e outros), que estabelece a condição indispensável para definir as políticas de educação e para renovar o ato educativo. Ignorar tal contribuição significa obter como resultado uma ‘educação permanente’ coisificada” (Gelpi, 1983: 30). Nesta linha, contra-hegemónica de atuação e reivindicação se têm vindo a situar algumas organizações da sociedade civil, como afirma Marcos Arruda, destacando que “a outra área de ação estratégica das ONGs visa a participação da sociedade organizada nas discussões e decisões sobre políticas macroeconómicas” (Arruda, 2000: 60).

hoje o triunfo do que Lenhardt e Offe tinham designado como o “equivoco tecnocrático” (Lenhardt e Offe, 1984: 48), e que, de resto, tem vindo a servir no âmbito da formação social portuguesa, como na Europa, para legitimar a construção de uma nova ortodoxia educacional destinada a instituir uma nova lógica geral e transeuropeia de EFA.

Em Portugal, a regulação supranacional da EFA tornou-se também programaticamente explícita e efetivamente actuante desde o *Programa S@ber +*, com base no qual se construiu, como vimos, uma nova oferta pública de EFA, que representa o culminar de um emblemático processo político, porque atravessado por vincadas alomorfias, de construção nacional do subsistema educativo destinado aos adultos, que a partir da segunda metade da segunda década de integração europeia, passa a ser co-construído numa lógica inequivocamente pluriescalar, ou seja, a várias escalas de governação (supranacional, nacional e subnacional). Vão pois nesse sentido, por exemplo, os dez argumentos³¹⁵ que Márcia Trigo, como presidente da ANEFA, teceu publicamente a favor do investimento na educação e formação de adultos “no momento e num tempo em que todos falamos e debatemos o Memorando da União Europeia sobre Aprendizagem ao Longo da Vida” (Trigo, 2001: 106); ou o próprio Parecer nº 1/2000 do Conselho Nacional de Educação no qual, como enquadramento das diversas recomendações que são propostas, pode ler-se “o CNE manifesta a sua con-

³¹⁵ Os dez argumentos justificam a promoção da EFA: para garantir a todos um passaporte (permissão para...) da aprendizagem ao longo da vida, ante-vedendo-se o aumento da população ativa desapossada de tal passaporte; para assegurar a competitividade; para garantir as exigências de uma economia da aprendizagem e da inovação; para induzir o círculo virtuoso da renovação contínua da informação e do conhecimento; para implementar as políticas ativas; para a coesão e a inclusão social; para fazer face à info-exclusão; para ultrapassar a exclusão escolar dos jovens pela aprendizagem dos adultos; e para assegurar a sobrevivência inovadora dos próprios sistemas de educação (cf. Trigo, 2001: 106-109).

cordância com a oportunidade da elaboração pela Comissão Europeia do Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida e reconhece a importância do seu conteúdo com o qual, em traços gerais, está de acordo” (CNE, 2002: 75), sendo, explicitamente recomendado neste documento nacional que “seja aplicado o método aberto de coordenação, estabelecido pelas conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, com o objetivo de facilitar e definir estratégias coerentes e uma mobilização de recursos aos níveis europeus e nacional em favor da aprendizagem ao longo da vida” (*id.*, *ibid.*: 85).

Ora, em contexto nacional e durante o curto interregno, que ocorreria entre 2002 e 2005, do ciclo de governação socialista, que dominou a década em observação, a que correspondeu o 15º e o 16º Governos constitucionais³¹⁶, quer as tendências de europeização das políticas públicas quer as tendências de subordinação a lógicas vocacionistas na governação educacional a várias escalas (pluriescalar) do sector da EFA, não só teriam ambas prossecução como seriam inclusivamente radicalizadas, sendo possível identificar um novo mandato abertamente vocacionista, que é desde logo explicitado em ambos os programas de Governo³¹⁷, para o domínio geral da educação; e efetivado pelo Despacho 21 974/2002 de 25 de Setembro e pelo Decreto-lei 208/2002 de 17 de Outubro, para o sector particular da EFA, através dos quais se extingue a ANEFA e se integra as suas funções no âmbito de uma nova Direção Geral de Formação Vocacional (DGFV). Desde então, no essencial o sector perde, de novo, a parca autonomia e especificidade alcançada na esfera pública estatal, cada vez

³¹⁶ Ambos os 15º e 16º Governos constitucionais foram de coligação entre o partido social-democrata e o partido popular, tendo sido primeiro-ministro no primeiro caso José Manuel Durão Barroso e Ministro da Educação David Justino, e no segundo caso Pedro Santana Lopes e Maria do Carmo Costa Seabra, respectivamente.

mais interessada, como referimos, em promover o novo domínio tríplice da educação, formação e emprego³¹⁸, sendo notório, como enfatiza Afonso, que estas novas estratégias que primam pela diversificação e hierarquização da oferta educativa pública, “não deixam também de poder contribuir para escamotear velhas fórmulas de indução discriminatória e classista, que parecem estar de novo a ser reintroduzidas no sistema educativo português, atribuindo exclusivamente

³¹⁷ No Programa do 15º Governo constitucional, que aposta na construção de um “Estado com autoridade, moderno e eficaz” (cf. Programa do XV Governo Constitucional, 2002: 1-106) é assumido que “o Governo entende como decisiva a opção estratégica de potenciar a articulação progressiva entre as políticas de educação e formação” (*id., ibid.*: 107), sendo uma das medidas “a progressiva coordenação e integração tutelar da educação com a formação profissional inicial e ao longo da vida”, bem como “a extinção ou reconversão dos institutos públicos e serviços autónomos cujas finalidades se tenham revelado obsoletas, desadequadas ou sobrepostas com outros serviços do Ministério da Educação” (*id., ibid.*: 111; 113). Entendendo-se aqui que investir na qualificação dos portugueses é importante, por um lado, para aproximar o trabalho e a formação, pelo que são dadas como medidas prioritárias “a promoção da adaptabilidade e a flexibilidade da organização do trabalho, por forma a aumentar a competitividade da economia e das empresas” bem como “a adoção das medidas necessárias com vista a permitir um aumento da mobilidade dos trabalhadores, por forma a assegurar uma maior convergência regional e uma economia mais competitiva” (*id., ibid.*: 124); e por outro lado, para construir a sociedade da informação, afirmando-se que “não vemos a sociedade da informação como um fim em si mesmo, consideramo-la uma oportunidade para: alterar as relações entre os cidadãos e o Estado; reinventar a organização do Estado, orientando-o para os cidadãos; criar um sector de tecnologias de informação e comunicação forte e competitivo” (*id., ibid.*: 142). Ora, no essencial o 16º Governo constitucional dará continuação às linhas de orientação política definidas no Governo anterior, podendo ler-se no respeitante à educação em geral que “o Governo entende como decisiva a continuidade da opção estratégica de articulação entre as políticas de educação e formação” (cf. Programa do XVI Governo Constitucional: 2004), sublinhando-se relativamente à construção da sociedade da informação e do conhecimento que “devem ser mantidas e reforçadas as medidas lançadas pelo XV Governo Constitucional, como: o alinhamento com as políticas europeias referentes ao desenvolvimento da sociedade da informação, nomeadamente o compromisso dos Estados-membros relativamente à Estratégia de Lisboa e aos Planos de Ação eEurope 2002 e 2005, bem como com as grandes iniciativas internacionais” (*id., ibid.*).

à responsabilidade individual dos sujeitos as suas supostas escolhas e opções relativas aos seus percursos de escolarização e formação” (Afonso, 2003: 15).

Efetivamente, constatamos que toda a retórica discursiva dos principais documentos de política educativa nacional e supranacional para o sector, produzidos neste período, inscrevem-se, de forma clara, nas perspetivas de modernização que são, no contexto deste padrão hegemónico de governação educacional³¹⁹, radicalizadas, como aponta Lima, “já não apenas numa lógica gerencial e eficientista, mas também na perspetiva mais ampla de uma reforma do Estado, numa lógica de mercado e de subordinação da educação a orientações pragmáticas, de empregabilidade, de emulação e competitividade económica” (Lima, 2005a: 49). Com efeito, serão, por exemplo, iniciados nesta altura, e com este enquadramento, os procedimentos conducentes a uma nova revisão³²⁰ da Lei

³¹⁸ E nesta linha programática deixando de fora um amplo campo de atividades educativas típicas da educação de adultos, que como sublinha Licínio Lima, “é vastíssimo, muito longe de poder ser reduzido ao ensino recorrente, à educação de segunda oportunidade e à formação profissional, não obstante a importância destes, especialmente quando orientados segundo um Projeto educativo que lhes confira unidade e sentido. A multiplicidade de áreas de intervenção em aberto revela o quanto continua a ser indispensável agir em domínios considerados tradicionais – a educação de base, a alfabetização, a consciencialização, o esclarecimento e a autonomia, a educação política e cívica, a educação comunitária, o mundo do trabalho, da economia, do emprego e das profissões, a cultura da paz e de solidariedade, etc. Mas, também as novas exigências, cuja emergência é mais recente, como a educação multicultural, as ‘literacias múltiplas’ (Kellner, 2002), a saúde e o meio ambiente, o acesso à informação e ao conhecimento e sua leitura crítica, a cooperação internacional, a população idosa, os imigrantes, a autonomia da mulher, a família, entre outras” (Lima, 2003a: 142).

³¹⁹ A este respeito Andy Green salienta: “os Governos de muitos países começaram já a descrever o papel dos principais Ministérios e Agências como sendo ‘guiados por propósitos e objetivos’ em vez da habitual ideia de administração. Normalmente, os Governos definem os objetivos e as metas, deixando às autoridades de nível hierárquico inferior e às instituições mais manobra na maneira como atingem tais metas” (Green, 2002: 619).

de Bases do Sistema Educativo (LBSE), e a uma reforma do ensino recorrente de adultos³²¹ (ERA), lançando-se para discussão pública, em 2003, o Documento Orientador da Revisão Curricular do Ensino Secundário Recorrente, no qual se assume a valorização do sector “como contributo decisivo para a concretização do objetivo estratégico de qualificação dos portugueses, bem como a concretização do desígnio europeu de uma efetiva e generalizada aprendizagem ao longo da vida” (Ministério da Educação, 2003: 2), explicitando-se ainda que, no fundo, se trata de “proporcionar a todos o benefício da adaptação às exigências das mutações sociais e económicas” (*id.*, *ibid.*: 8). A merecer destaque estão, igualmente, a valorização e incentivo das iniciativas orientadas pela ideia do retorno sobre o investimento em formação de adultos ativos³²², bem como o implemento do sistema de re-

³²⁰ Que seria aprovada na legislatura seguinte, originando a Lei nº 49/2005 de 30 de Agosto.

³²¹ Enquadra-se a anunciada reforma do ensino recorrente de adultos (ERA) à luz do paradigma da aprendizagem ao longo da vida, sublinhando o seu contributo para a alteração da situação educacional da população adulta portuguesa, acerca da qual se destaca: “a baixa taxa de escolarização e os índices de abandono que se elevam além das médias europeias” (Ministério da Educação, 2003: 8). Note-se que o ensino recorrente secundário de adultos tinha já conhecido algumas inovações desde a alteração à LBSE de 1997 (Lei 115/97 de 19 de Setembro), consistindo, sinteticamente, na introdução: das unidades capitalizáveis em 1996/1997, dos blocos capitalizáveis em 1999/2000, pretendendo-se agora nesta reforma avançar, em 2004/2005, com os blocos de aprendizagem (cf. *id.*, *ibid.*: 9-25).

³²² É, por exemplo, o caso do Projeto Internacional ROI (Projeto Leonardo Da Vinci nº P/02/B/F/PP – 125502), centrado precisamente na “conceção desenvolvimento e implementação de uma metodologia e um conjunto de ferramentas que permitam a todas as entidades que operam no mercado da formação (entidades de formação, empresas, particularmente PME’s) e outros agentes, avaliar o retorno do investimento em formação” (cf. Projeto ROI). Trata-se de uma metodologia inscrita no âmbito do novo paradigma da política para as estatísticas, que no essencial visa “mostrar aos empregadores, aos diretores de recursos humanos e outros responsáveis/decisores nas empresas as vantagens da formação para a qualificação crescente dos seus empregados, com o objectivo último de obter ganhos para a empresa” (*id.*, *ibid.*).

conhecimento, validação e certificação de competências (sistema RVCC), percebido como “uma iniciativa – não apenas inovadora (no contexto europeu) – mas também pertinente e com espaço próprio no âmbito das políticas educativas, de emprego e de inserção social (...) [isto é] enquanto política ativa de emprego” (DGFV, 2004: 1; 61). Estes exemplos ilustram, fundamentalmente, a pertinência de considerar a agenda nacional das políticas educacionais como “globalmente estruturada” (Dale, 2005), observando-se que a mesma se desenrola agora sempre em consonância com as dinâmicas supranacionais de europeização, como se pode deduzir, também neste curto período, pela influência e centralidade quer do Relatório de Base de Portugal sobre a realização das estratégias de educação e formação ao longo da vida na Europa³²³, realizado em 2003 pela Comissão Europeia, quer

³²³ Neste Relatório que avalia a implementação da aprendizagem ao longo da vida em Portugal, se reconhece que “Portugal tem seguido de perto as evoluções que a própria Estratégia Europeia de Emprego (EEE) foi comportando ao longo do seu período de vigência (...) o contributo da EEE e dos diferentes Planos Nacionais de Emprego (enquanto instrumentos operativos) para a implementação de uma estratégia para a ALV tem sido decisivo, talvez não tanto pela introdução de novas medidas (...) mas, essencialmente, pela introdução de uma lógica de conceção e coordenação sistémica das respostas a esta questão” (Comissão Europeia, 2003: 1). E nesse sentido é avaliado o quadro legislativo recente, que visa através de diversos instrumentos de governação, constituir a “matriz de uma estratégia de implementação de ALV compreensiva, articulada e coerente” (*id., ibid.*), sendo para o efeito avaliados seis instrumentos de governação principais, designadamente: o Plano Nacional de Emprego (2002); a Estratégia Nacional de Aprendizagem ao Longo da Vida (2000); a Lei de Bases da Educação – 2003; as Grandes Opções do Plano (2003-2006); o Plano de Desenvolvimento Regional de Portugal (2000-2006); e o Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação (2001). Assumindo importância basilar o Quadro Financeiro para a Concretização da Estratégia de ALV, em que se atende, por seu turno, a cinco instrumentos fundamentais: o Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (2000-2006) – PRODEP III; a Intervenção Operacional da Educação (IOE); o Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS); o Programa Operacional para a Sociedade da Informação (POSI); e o Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação (POCTI).

mesmo do Relatório de Base de Portugal sobre os sistemas de qualificação e o seu impacto na aprendizagem ao longo da vida³²⁴, elaborado no mesmo ano pela OCDE. De ambos os Relatórios resulta clara a crescente concretização da regulação supranacional da EFA, tendencialmente baseada na avaliação de resultados economicamente significativos.

Trata-se, portanto, de atender em permanência a uma nova dinâmica política, de ímpeto global que, no essencial, prevalece a nível nacional atravessando a agenda para o sector da educação destinado aos adultos durante toda a década compreendida entre 1996 e 2006. Ou seja, o que se torna perceptível na fase final deste período em análise, é que o novo ciclo de governação política iniciado em 2005, pela vitória eleitoral do partido socialista, que daria maioria parlamentar ao 17º Governo constitucional³²⁵, não parece ter feito mais do que instituir uma nova velocidade e ritmo à implementação deste novo processo político de governação educacional balizado, primeiro, pela Agenda/Estratégia de Lisboa, nascida no Conselho Europeu da primavera de 2000³²⁶,

³²⁴ No novo paradigma da política para as estatísticas este Relatório surge como resultado de um estudo comparativo, entre onze países, no intuito de identificar “pistas de investigação futuras, essenciais a uma verdadeira implementação da aprendizagem ao longo da vida no quadro de consolidação de uma sociedade do conhecimento” (OCDE, 2003: 3). Neste documento enfatiza-se que no âmbito do “desafio de participar numa nova fase de construção europeia (...) as instâncias responsáveis não podem deixar de equacionar novos temas e de reavaliar as políticas atuais de qualificação dos jovens e dos ativos (...) por isso, a reestruturação do sistema de educação e formação em Portugal não pode ser dissociada de um conjunto de outras reformas, diretamente relacionadas com o sistema produtivo, que permitam a sua dinamização e modernização: O Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia (PPCE), a alteração da Legislação Laboral, a Lei de Bases da educação e da formação vocacional, a Lei de Bases da formação profissional, e o novo Ordenamento do Ensino Superior, constituem quatro peças estratégicas de desenvolvimento nacional do atual Governo, cujos resultados são interdependentes” (OCDE, 2003: 60).

³²⁵ O 17º Governo constitucional teve como Primeiro-ministro José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa, e como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues.

e posteriormente, pelo assumido relançamento dessa mesma Agenda/Estratégia de Lisboa, que saíria, pois, visivelmente reforçada do Conselho Europeu da primavera de 2005³²⁷.

Acentuam-se, assim, neste período, as políticas de racionalização³²⁸, típicas do padrão de governação educacional prevalecente a nível supranacional³²⁹ e que é de tipo tendencialmente neoliberal, sendo possível identificar pelo extenso conteúdo dos novos instrumentos de governação, analisado no estudo que sustenta os dados deste livro e as interpretações que o mesmo traduz, tanto nos de planeamento, como nos de

³²⁶ Conselho em que, basicamente, se acordou dotar a Europa da capacidade de competir globalmente através da aposta na construção da sociedade do conhecimento e do investimento no desenvolvimento da indústria da informação.

³²⁷ Neste Conselho Europeu, acordou-se agudizar os pressupostos políticos anteriores através de uma maior focalização de cada Estado nos objectivos da política europeia e de uma maior centralização na coordenação e cooperação transnacional.

³²⁸ No Programa do XVII Governo constitucional assume-se uma “prioridade europeia” para esta legislatura, podendo ler-se claramente no capítulo I, em que se aborda a estratégia de crescimento para a próxima década que visa “transformar Portugal numa moderna sociedade do conhecimento”, que “a agenda do Governo preconiza uma viragem no sistema educativo”, o que no âmbito do Plano Tecnológico (a peça central da política económica deste Governo) significa sobretudo “qualificar os recursos humanos”, atendendo a que “apenas 20% da população portuguesa dos 25 aos 64 anos completou o 12º ano, contra 65% na média da OCDE, e apenas 9% da população portuguesa na mesma faixa etária completou o nível de ensino superior, contra 24% na OCDE”, pode então ler-se no plano mais geral que “as políticas de educação – básica, secundária e superior –, e as políticas de formação profissional e de aprendizagem ao longo da vida serão assim orientadas e focadas para a superação do défice de formação e qualificação”; e no plano mais particular, apresentado no capítulo II, dedicado às novas políticas sociais, que “em matéria de educação de adultos, é necessário recuperar o impulso perdido desde a liquidação da ANEFA, de modo a aumentar o investimento público e induzir a participação da sociedade civil na formação académica e profissional relevante para mulheres e homens adultos. Cumpre-se estender progressivamente ao nível do ensino secundário os processos de reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas e os cursos de educação-formação que tão bons resultados já demonstraram ter ao nível da educação básica. A rede de escolas secundárias e profissionais constitui, a este respeito, um recurso não negligenciável” (cf. Programa do XVII Governo Constitucional).

orientação ou nos de concertação social, que agora são acelerada e generalizadamente produzidos³²⁹, toda uma gama de discursos consonantes com o novo paradigma de elaboração de políticas, a que já nos referimos, e que apontam para duas vertentes principais, designadamente: para a ideia explícita de moralizar o sistema educacional, que para o sector assenta sobretudo na promoção da igualdade de oportunidades, fomentada, segundo amplamente se publicita, pela criação de novas oportunidades; e para a ideia implícita de promover o controlo social, que para o sector assenta na ideia da responsabilização individual pela empregabilidade através de mais educação e formação, de preferência ao longo de toda a vida, e em todos os lugares da vida. Trata-se, na essência, de um novo processo político que se materializa através de uma significativa proliferação de novos instrumentos nacionais³³¹ de governação reportáveis, por seu turno, a outros instrumentos

³²⁹ Por exemplo, no Discurso proferido, em Dezembro de 2005 na Fundação Caloute Gulbenkian em Lisboa, pelo Presidente da República, Jorge Sampaio, por ocasião do I Encontro Nacional de EFA promovido pela Associação O Direito de Aprender, é afirmado que “a Cimeira de Lisboa, em 2000, constituiu um forte impulso para a adoção de uma estratégia de ‘Educação e Formação ao Longo da Vida’ por todos os Estados-membros da UE e que envolve também a própria Comissão Europeia. Considera-se ser esta estratégia um pilar fundamental para que a UE prossiga em simultâneo as suas grandes finalidades de desenvolvimento económico e de coesão social. E é igualmente consensual que a plena execução desta estratégia tem que assentar, paralelamente, numa atitude constante de ‘sede de saber’ por parte de cada cidadão e por parte dos poderes políticos, na criação das condições mais propícias à concretização de uma aprendizagem para todos e ao longo da vida” (cf. Discurso do Senhor Presidente da República, de 12/12/05).

³³⁰ O então Presidente da República, Jorge Sampaio, afirma a este respeito: “nos últimos anos, tem sido na verdade abundante a produção de documentos programáticos, quer a nível nacional, quer à escala internacional (UNESCO, OCDE, Comissão Europeia), em que se foca o papel essencial que tem a Educação e Formação de Adultos na prossecução, plena e coerente, de políticas públicas que assegurem e estimulem as aprendizagens em todas as idades e nas mais diversas situações educativas” (cf. Discurso do Senhor Presidente da República, de 12/12/05).

transnacionais³³², contribuindo ambos para tecer, através do Método Aberto de Coordenação (MAC) o que percebemos ser, atualmente, uma *teia europeia de governação a várias escalas (pluriescalar) da educação e formação de adultos* (ver figura 7), que poderá contribuir para infirmar, a nível educacional, a hipótese, avançada por Leibfried e Pierson (1995) da emergência de um sistema político de múltiplos níveis.

³³¹ Sobressai neste leque de instrumentos nacionais de governação, principalmente: o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE, 2005-2008), que constitui o coração da governação socialista deste novo ciclo e que é apresentado como “uma resposta de Portugal às novas linhas de orientação da Estratégia de Lisboa e constitui uma referência de enquadramento para as diversas políticas governamentais de âmbito macroeconómico, microeconómico e de qualificação e emprego”, tendo-se criado ao seu abrigo sete políticas sectoriais, de que destacamos a produzida por um grupo de trabalho especial para a qualificação, emprego e coesão social, que elaborou dez medidas para “reforçar a educação e a qualificação dos portugueses” (cf. www.estrategiadelisboa.pt); o Plano Nacional de Emprego (PNE, 2005-2008), que apresenta cinco “desafios estratégicos e grandes prioridades” (que estão em consonância com a Decisão da Comissão Europeia n.º 2005/600/CE de 12 de Julho, que apresenta oito orientações para as políticas de emprego dos Estados-membros), de entre os quais destacamos o de “reforçar a educação e qualificação da população”, sendo neste PNE contempladas quinze linhas de intervenção de que destacamos três diretamente referenciadas à EEE e ao seu propósito de “investir mais em capital humano melhorando a educação e as competências”, nomeadamente, o que envolve a reforma do ensino básico, a iniciativa novas oportunidades jovens e a iniciativa novas oportunidades ativos (cf. www.dgeep.mstss.gov.pt); o Plano Tecnológico (PT), organizado segundo três eixos fundamentais: o conhecimento, a tecnologia e a inovação; o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC); ou ainda o Relançamento da Estratégia Nacional de ALV de 2001, agora sob a designação de Aprendizagem ao Longo da Vida – A Necessidade de Uma Estratégia Verdadeiramente Coerente e Integrada (2005), no âmbito da qual será construída a Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2010).

³³² Este amplo leque de instrumentos supranacionais de governação atua em conjugação com um leque de instrumentos de cofinanciamento supranacionais, particularmente importantes para o contexto português no III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006), tais como: o PRODEP III; o POEFDS; ou o SÓCRATES 2 (com destaque para a Ação Grundtvig). Emergindo, posteriormente, destes Fundos Estruturais e de Coesão, agora para 2007-2013, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Figura 7
A Teia Europeia da Governação Pluriescalar
da Nova EFA

A TEIA EUROPEIA DA GOVERNAÇÃO A VÁRIAS ESCALAS
(PLURIESCALAR) DA EFA

O MAC e a Emergência de Novas Instituições e Processos
na Semiperiferia Europeia

A NOVA AGENDA NACIONAL GLOBALMENTE ESTRUTURADA
(entre 1996 e 2006):

O CASO DE PORTUGAL

– do *PROGRAMA S@BER* + à *INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES*

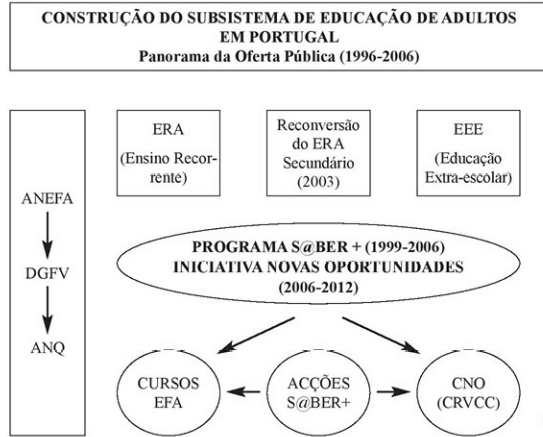
POLÍTICAS NACIONAIS	POLÍTICAS EUROPEIAS
<ul style="list-style-type: none">• PLANOS NACIONAIS DE EMPREGO (2000-2005; 2005-2008)• ESTRATÉGIA NACIONAL DE ALV (2001)• PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL (PNDES: 2000-2006)• PROGRAMA NACIONAL DE AÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO (PNACE: 2005-2008)• PLANO TECNOLÓGICO (2005)• PLANO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO (PEC)• NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE ALV (2005)• ETC.	<ul style="list-style-type: none">• ESTRATÉGIA EUROPEIA DE EMPREGO (EEE)• MEMORANDO SOBRE ALV (2000)• ESPAÇO EUROPEU DE ALV• EDUCAÇÃO & FORMAÇÃO 2010• ATOS DIVERSOS {Ato: eLearning – Conceber a Educação de Futuro [COM (2000) 318]; Ato: O Apoio do FSE à EEE; Ato: Tornar o Espaço Europeu de ALV uma Realidade; Plano de Ação para as Competências e a Mobilidade [COM (2002) 72]; Resolução sobre ALV [2002/C 163/01]; Ato: Parâmetros de Referência Europeus para a EF [COM (2002) 629]; Resolução sobre Promoção da Cooperação Europeia Reforçada em Matéria de EF Vocacionais [2003/C 13/02]; Ato: Investir Eficazmente na EF – um Imperativo para a Europa [COM (2002) 779]; INFER Report – Defining Common Issues across Europe for Adult Education; Ato: sobre Educação e Formação 2010 [COM (2003) 685]; Ato: um Novo Começo para a Estratégia de Lisboa [COM (2005) 24]; Programa de Ação no domínio da ALV [Decisão nº 1720/2006/CE]; Ato: EFA – nunca é tarde para aprender [COM (2006) 614]; etc.}• ETC.

É assim possível interpretar a emergência da *Iniciativa Novas Oportunidades*, apresentada no debate mensal da Assembleia da República a 21 de Setembro de 2005 com a designação de Programa Novas Oportunidades, como um instrumento de síntese, ou seja, representando um dos mais recentes elementos na governação educacional a várias escalas (pluriescalar) para o sector da EFA. De certo modo, consideramos, no âmbito da investigação educacional aprofundada que sustenta este livro, que este instrumento político encerra prospectivamente a segunda década de integração europeia com uma agenda em que confluem as prioridades daqueles instrumentos de governação, referidos no que designámos por teia europeia da governação, permitindo-nos perceber as linhas de um provável revigoramento futuro das tendências aqui identificadas quer no novo paradigma de produção de políticas públicas quer nos pressupostos da nova oferta pública de educação e formação de adultos (ver figura 8).

Após a reconversão³³³ da Direção Geral de Formação Vocacional (DGFV) na Agência Nacional de Qualificação (ANQ), esta passou a ser a entidade responsável pela coordenação, a nível nacional, da implementação generalizada a nível subnacional da *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO). No essencial, esta Iniciativa foi politicamente anunciada como “um novo impulso no caminho da qualificação dos portugueses”, sublinhando-se que o seu principal objetivo passa pela “escolarização geral da população ao nível do ensino secundário”, isto na medida explícita em que “a importância de apostar na generalização do nível secundário de

³³³ Dando sequência à RCM nº 124/2005, de 4 de Agosto, em que o 17º Governo constitucional lança o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Programa PRACE), o Decreto-lei nº 213/2006, de 27 de Outubro, institui a nova Agência Nacional para a Qualificação, I. P., como “organismo sob superintendência e tutela conjuntas dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da educação e do emprego e formação profissional” (cf. art. 5º).

**Figura 8 – Panorama da Oferta Pública Nacional
de EFA (1996-2006)**



escolaridade é claramente assumida pela Comissão Europeia” (cf. www.novasoportunidades.gov.pt). Assim sendo, a estratégia desta Iniciativa, que retomou e aprofundou as inovações de maior execução e financiamento introduzidas pelo *Programa s@ber+*, assentou em dois pilares fundamentais, por um lado, na ideia de dar *oportunidades novas* aos jovens através do incremento de cursos técnicos e profissionais³³⁴ e, por outro lado, na ideia de dar uma *nova oportunidade* aos adultos ativos através do aumento dos Cursos EFA e do Processo de RVCC. Para ambos os eixos são anunciadas, logo nesta altura, metas concretas a atingir até 2010, preten-

³³⁴ Designadamente: Cursos Tecnológicos; Cursos Profissionais; Cursos de Aprendizagem; Cursos de Educação e Formação; Cursos de Ensino Artístico; e Cursos de Especialização Tecnológica.

dendo-se atingir, no primeiro caso, a certificação-qualificação de cerca de 650 000 jovens, e no segundo caso, a certificação-qualificação de cerca de 1 000 000 de adultos ativos, mais especificamente de 350 000 por via dos Cursos EFA e dos restantes 650 000 por via do Processo RVCC. Sendo de assinalar que, de acordo com os dados da DGFV, até 2005, data da apresentação pública da *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO) tinham sido certificados 110 000 jovens e 58 000 adultos ativos, neste último caso derivando a esmagadora maioria, cerca de 50 000, do Processo RVCC. De entre as doze medidas desta Iniciativa, no eixo que se refere aos adultos ativos, destacamos a anunciada reconversão do Ensino Recorrente de Adultos³³⁵ (ERA) em Cursos EFA, bem como a pretensão de expandir significativamente a oferta deste sector a nível territorial, neste caso quer a oferta de Cursos EFA³³⁶ quer a oferta de Centros de RVCC³³⁷, aumentando também para o 12º ano o nível de formação e certificação obtido por estas vias, ampliando, para tal, o respetivo Referencial de Competências-chave, que até então estava orientado apenas para a escolaridade básica³³⁸.

Ora, afigura-se quanto a nós, particularmente notório que, no essencial, este conjunto de orientações, que caracte-

³³⁵ Afirma-se que a reconversão do Ensino Recorrente (ERA) em Cursos EFA “é fundamental para proporcionar respostas mais flexíveis e adequadas que contribuam para ultrapassar o défice de qualificação da população activa”, sublinhando-se que a intenção é proceder a esta reconversão “tirando partido das condições existentes nos estabelecimentos de ensino da rede pública” (cf. www.novasoportunidades.gov.pt).

³³⁶ Na Iniciativa Novas Oportunidades pode ler-se a respeito dos Cursos EFA que “a aposta está na sua rápida expansão e difusão, mas também na criação de condições que permitam a sua frequência por parte de adultos que se encontram a trabalhar. A este nível a experiência do passado encerra um importante desafio. A oferta deste tipo de formação tem estado concentrada nos ativos desempregados ou desfavorecidos, sendo reduzido o número de adultos empregados que passaram por estas ofertas” (cf. www.novasoportunidades.gov.pt).

rizaram o começo da implementação da *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO), e visaram desde o seu início o alargamento impetuoso da oferta existente ao nível da nova EFA, se inscreva na agenda nacional do Governo em funções neste período, segundo anunciado, basicamente porque “temos de fazer mais, temos de fazer melhor e temos de fazer mais rápido. Precisamos de acelerar fortemente a qualificação dos portugueses, tendo em vista a convergência com os países mais desenvolvidos” (cf. www.novasoportunidades.gov.pt). É assim que neste contexto sobressai o peso significativo atribuído ao Processo RVCC, que visa reconhecer e validar as aprendizagens adquiridas ao longo da vida e nos seus diver-

³³⁷ Segundo os dados da ANQ a rede de Centros de RVCC era constituída por 98 Centros em 2005. Sendo de assinalar, que em Maio de 2006, seriam lançados mais 122 novos Centros de RVCC, pretendendo-se nesta altura expandir significativamente a rede até atingir os 500 Centros em 2010. No discurso proferido nesta ocasião, reitera-se: “o sistema RVCC que consta da Iniciativa Governamental ‘Novas Oportunidades’ visa permitir aos adultos verem reconhecidas as suas aprendizagens não-formais (escolares e profissionais), através de uma metodologia de reconhecimento e validação de competências adquiridas ao longo da vida e nos mais variados contextos. Este processo visa ainda complementar a formação escolar e profissional desses adultos, através de um percurso formativo ajustado caso a caso, bem como promover a formação ao longo da vida, permitindo-lhes o acesso a uma dupla certificação, fora dos sistemas regulares de educação/formação” (cf. Discurso de sua Excelência o Primeiro-Ministro, 31.05.06). Significativamente a expansão desta rede pressupõe a abertura de Centros nas escolas secundárias, nos centros de formação do IEFEP, em grandes empresas, e nas diversas estruturas ministeriais. Ora, neste particular Alberto Melo afirma que “o sucesso destas inovações, em termos da provisão da formação e dos CRVCC, deve-se, na maior parte, ao facto de terem sido implementadas, maioritariamente, por organizações cívicas e solidárias com bastante experiência no trabalho comunitário (...) sem referência estão agora, precisamente, estas entidades responsáveis pela aplicação bem-sucedida destas medidas inovadoras. Uma pessoa tem de se questionar então sobre qual será o resultado final quando tais inovações forem introduzidas, em particular em instituições que estão, em grande medida, longe de serem inovadoras sendo que elas próprias precisariam de mudanças radicais” (Melo, 2006: 186).

³³⁸ Este objetivo foi consubstanciado em 2007.

sos contextos, no âmbito de uma aposta nacional em prol da inclusão plena de Portugal na ambicionada “economia mais competitiva do mundo”, como repetidamente se afirma nos instrumentos de regulação supranacional, encontrando-se, de resto, esta opção inscrita, de acordo com Ana Luísa Pires, numa “convergência de preocupações, comuns a um conjunto significativo de países no espaço europeu e no mundo (...) [que inscrevem] o reconhecimento e a validação num paradigma de aprendizagem ao longo da vida” (Pires, 2007: 1). Parece-nos, portanto, não estando em causa o potencial do reconhecimento, validação, e mesmo certificação, dos adquiridos experienciais da população adulta, que antes de mais (não obstante as possíveis vantagens que podem, eventualmente, advir do protagonismo que esta modalidade do campo da educação de adultos começou a auferir, mesmo quando afuniladamente inscrita no paradigma da aprendizagem ao longo da vida) se torna acima de tudo necessário, como defendem Rodrigues e Nóvoa, “alertar para um pensamento ‘mágico’ ou administrativo que, por vezes, lhe surge associado” (Rodrigues e Nóvoa, 2005: 11), ou seja, impõe-se quebrar com a lógica paliativa com que as atuais ofertas de EFA são concebidas, e que sustenta a retórica hegemónica que, hoje, opera simbolicamente com eficácia em contexto português “como se a menção ‘ao longo da vida’ nos dispensasse de uma adequada formação de base. Como se o ‘reconhecimento dos adquiridos’ pudesse assentar numa lógica administrativa, de uma ‘certificação formal’, sem uma verdadeira implicação da pessoa num processo de reflexão, de aprendizagem pessoal e de desenvolvimento profissional” (*id., ibid.*: 12). Importa assim, sobretudo questionar se o tipo de oferta pública de EFA que tem vindo, tardiamente, a consolidar-se em Portugal serve efetivamente a população portuguesa, ou se está inscrito na agenda das políticas educacionais, não para criar oportunidades significativas para a transformação e me-

lhoria da vida dos coletivos populacionais, mas, apenas, como um expediente político de adequação nacional a um panorama internacional, isto no âmbito do novo paradigma das políticas para as estatísticas, ou seja, impõe-se questionar se afinal o mandato oficial com que se veio a construir, finalmente, o novo subsistema de EFA em Portugal, não oculta outra agenda em que satisfatoriamente “tudo se reduziu à fixação política de macro-metas ou a uma cosmética de ‘qualificação dos ativos’... deixando que tudo fique, de facto, na mesma” (*id., ibid.*). Parece-nos, tal como defende António Fragoso, que um sector de EFA que servisse o nosso país “não poderia limitar-se às ofertas públicas que, ou fazem subir as estatísticas da certificação (sistema RVCC – reconhecimento, validação e certificação de competências), ou fazem melhorar as estatísticas de emprego (cursos EFA – educação e formação de adultos)” (Fragoso, 2006: 2).

Neste sentido, parece-nos igualmente que, se atendermos às especificidades da formação social portuguesa e da situação educacional da sua população adulta, então não se poderá ignorar, como sublinha Licínio Lima, que “para além de eventuais novas oportunidades em construção, talvez um dos problemas do século XX tenha sido (e esteja a ser) o não cumprimento das velhas oportunidades, das velhas promessas da modernidade, em termos de democratização, acesso à educação, intervenção social” (Lima, 1998d: 19), sendo significativo, num posicionamento crítico, que se atenda a que, apesar da retórica da *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO), em Portugal a história do campo da educação de adultos, e da educação em geral, mostra que, e precisamente atendendo ao contexto internacional, “muitas velhas oportunidades persistem como novíssimas oportunidades para uma boa parte da população portuguesa” (*id., ibid.*: 20). É portanto, nesta ótica de entendimento que, se nos questionarmos, à luz da tradição crítica e emancipatória do para-

digma da educação permanente, como faz Paula Guimarães, acerca do problema fundamental do nosso tempo, que é o de saber se “haverá lugar para a educação de adultos (enquanto recurso coletivo de mudança social e política no interesse de todos e sobretudo daqueles que têm menos poder e se encontram em ou mais perto de situações de marginalização e exclusão) na atualidade (e ao longo do séc. XXI)?” (Guimarães, 2008: 1), então, teremos de admitir o desafio e a responsabilidade de, enquanto investigadores(as), indagarmos também pelo nosso papel e pelo papel dos atores da educação e formação de adultos, na subscrição ou recusa desta nova ordem educacional. Ou seja, perante uma agenda de políticas educacionais claramente instrumentalizada na sua vertente de contributo vocacional para a modernização da economia, impõe-se, a um(a) intelectual engajado(a) na construção de um mundo melhor, investigar empiricamente, ao nível subnacional, acerca do tipo de agenda das práticas educacionais públicas que decorrem em contextos que envolvem os adultos, para saber se há lugar, em contra-ciclo, nestes *loci* de intervenção, para uma efetiva “valorização da educação informal, baseada num conhecimento mais aprofundado sobre o que é aprender, sobre o significado da aprendizagem e da relevância individual e social da aprendizagem (para a justiça social, para a igualdade e para a democracia), no contexto da relação entre aprendizagem, educação formal e não-formal” (*id., ibid.*: 12). Nesta agenda de investigação interessa especialmente saber em que medida existe, e até onde pode ser explorada, uma consciência crítica partilhada, por parte dos novos atores-técnicos desta nova oferta de EFA, de que “a educação de adultos de hoje e de amanhã não pode deixar de ser educativa, através da qual se possa olhar para a educação e para o conhecimento como recursos coletivos e não só como aprendizagem e saberes enquanto recursos individuais” (*id., ibid.*: 11).

Trata-se, principalmente, de indagar continuamente, como por exemplo fizemos, primeiro: no terreno privilegiado do início da implementação das práticas de reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais (Barros, 2011c) e, segundo: na apreciação crítica do impacto da *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO), entendida enquanto mecanismo de intervenção (pluriescalar) na questão social (Barros, no prelo b), acerca do tipo de interferência que os atores principais envolvidos desencadeiam na implementação das novas políticas públicas de EFA inscritas na agenda globalmente estruturada, procurando o sentido, crítico ou não, das reconstruções locais que se espera que façam das directrizes nacionais e orientações supranacionais preponderantes, de modo a compreender que tipo de papel estão, contemporaneamente, a desempenhar os atores mais diretamente envolvidos neste sector. Haverá, nomeadamente, que continuar a investigar se, como defende Fragoso, os atores sociais que trabalham no campo “são frequentemente coniventes com um engano comum: limitar o campo de ação da educação de adultos às dimensões que se relacionam com a ‘empregabilidade’, esquecendo todas as outras e particularmente as que têm que ver com um papel crítico da educação de adultos” (Fragoso, 2006: 2), isto é, se entendem o processo RVCC e no geral a missão da nova oferta de EFA, em termos próximos do que Boshier considera ser hoje o entendimento público hegemónico em que “aprender é adquirir competências para alegadamente permitir ao aprendente trabalhar com mais afinco, mais depressa e melhor, possibilitando, desta forma, ao patrão competir melhor na economia global” (Boshier, 2001: 368), ou se, não obstante a atmosfera predominante, haverá lugar para outras práticas e outros posicionamentos menos simplistas (Melo, 2012), que inspirados em pedagogos críticos como Paulo Freire, assumam, nos seus discursos, que o campo continua a estar, com efeito, condicionado (talvez até mais do que

nunca neste contexto de crise e de interferência direta nas lides internas nacionais pelo FMI) mas demonstrem, eventualmente, pelas suas práticas, que estando condicionado não está (e não estará nunca), de modo algum, determinado. Temos vindo a querer assumidamente, com o nosso trabalho investigacional crítico, procurar saber se há, então, lugar para reivindicar coletivamente uma *nova oportunidade para a educação de adultos*, hoje claramente sitiada como afirma Licínio Lima (2003c; 2005), mas reivindicando-a com base numa realidade concreta do sector a nível subnacional, o que, sustentamos, implica continuar a procurar boas práticas no terreno³³⁹, mas partindo, para tal, da busca de prováveis boas práticas de resistência, valorizando desde logo nesta procura, conhecidos contextos com capitais de experiência crítica acumulados e localmente inscritos, em lugar de contribuir, com um simples recenseamento de novos casos, para celebrar acriticamente, como tem sido mais frequente nos circuitos hegemónicos, especialmente promovidos pela UE, as boas práticas de adaptação a critérios exógenos, que, de facto, demonstram que se pode “fazer mais, fazer melhor e fazer mais rápido”, sem nunca se questionar quem beneficia, afinal, com essa lógica performativa, o que nos parece ser, em boa medida, a única “pergunta elementar” (cf. Sousa Santos, 1998, 2008), verdadeiramente relevante nestes tempos de “modernidade líquida” (cf. Bauman, 2005) em que a “Democracia está a beira do precipício” (cf. Bauman *et al.*, 2012) e em que reina uma cultura de respostas para perguntas que só parecem poder ser feitas estritamente “by the book”.

Como pano de fundo da investigação que encetámos a nível meso e micro-sociológico (Barros, 2009), e cujos

³³⁹ Como as práticas visibilizadas pelos I e II Encontros Nacionais de EFA, promovidos, em ambos os casos (2005 e 2012 respetivamente), pela Associação O Direito de Aprender, que tem sido ela própria um exemplo contínuo e continuado de uma boa prática no sector (ver www.direitodeaprender.com.pt).

dados temos vindo a apresentar em diversas publicações, está um entendimento geral que, com Licínio Lima, considera ser urgente “repensar criticamente as relações entre educação e cidadania, tanto mais quanto o novo cânone remete a educação para uma função meramente adaptativa e a cidadania para um modelo de mercado de liberdades, estritamente económicas, dos consumidores” (Lima, 2005b: 72), um contexto hostil que nos convida, como propõem Afonso e Lucio-Villegas, a interrogarmo-nos “para que lugar transitarão as cidadanias (enquanto cidadanias em transição) se forem concretizadas políticas educativas que pretendam vir a educar-nos, não apenas para a partilha de direitos já adquiridos mas também, e sobretudo, para a aceitação de uma (supostamente inevitável) futura redução de direitos?” (Afonso e Lucio-Villegas, 2007: 94). É portanto por acreditarmos, com Ian Martin, que “é, no entanto, tarefa da educação crítica de adultos, por ser distinta dos modelos economistas da aprendizagem ao longo da vida, levantar tais questões como temas urgentes para a deliberação e debates democráticos, com a missiva de expandir as nossas noções acerca do significado de sermos cidadãos ativos numa sociedade democrática” (Martin, 2003: 566), que nos situamos, sem hesitações, junto dos que defendem, correndo riscos, que “o que não poderemos nunca vir a dispensar é o desenvolvimento de políticas e ações de longo prazo com vista a alcançar uma educação humanista, democrática e cidadã ao alcance da totalidade dos adultos a quem, historicamente, aquela educação foi maioritariamente negada” (Lima, 2003b).

Perante as opções políticas tomadas para o sector da educação de adultos nos últimos quase quarenta anos da sua pequena história nacional, a que atendemos neste livro, sobre a qual Alberto Melo não hesita em sublinhar “o desinteresse, se não hostilidade, dos sucessivos governos por-

tugueses perante uma política pública, integrada e abrangente, para a educação de adultos” para, deste modo, enfatizar que “não nos custa concluir que a nossa classe política, tanto ‘direitista’ como ‘esquerdista’ terá sido maioritariamente composta por sectários, que não por radicais” (Melo, 2005: 218), parece-nos lógico indagar qual é a alternativa que se coloca, hoje, uma vez que toda a educação é política, ao(a) próprio(a) educador(a) de adultos, ou seja, parece-nos pertinente continuar a averiguar possíveis pistas que emanem do terreno para enfrentar a velha tensão entre assimilação (heteronomia) e autonomia num sector educativo tão fulcral como este, na medida em que o nosso olhar analítico tem sido e continua a ser instigado pela ideia central de encarar a história como possibilidade.

Interessa-nos, assim, saber, entre outros aspetos, que possibilidade há, hoje, unindo esforços coletivamente no contexto português, de se reivindicar, insistimos, uma *nova oportunidade* para a educação de adultos, de modo a se conseguir criar, através dela, uma *oportunidade significativa* de emancipação pessoal e social, desiderato que nos parece apenas possível através de uma educação que nos ensine a *aprender a ser*, ou seja, uma educação alternativa visivelmente necessária a um tão expressivo número de adultos pouco ou nada escolarizados, ativos ou não, que se apenas forem estimulados para um hegemónico *aprender a ter*, dificilmente obterão ganhos reais e duradouros em prol de uma humanidade mais humanizada, para nós e para as gerações vindouras, no fundo, uma humanidade com *oportunidade* de ser sustentável.

CONCLUSÃO

O PROTAGONISMO DA UNIÃO EUROPEIA NAS NOVAS INSTITUIÇÕES E PROCESSOS EDUCATIVOS EMERGENTES

Neste estudo há diversas linhas de força que se foram tornando expressivas à medida que as nossas interpretações, e o respetivo tecer da argumentação crítica, iam sendo gradualmente desenvolvidas. Como forma de concluir uma análise escrita desta natureza retomaremos agora o essencial das linhas mais distintivas e originais da reflexão elaborada e daquilo que foi sendo concluído. Ora, não obstante o facto de as conclusões de qualquer ensaio científico não serem definitivas, representando, apenas, um leque de conhecimentos possíveis e transitórios, julgamos, ainda assim, ter com esta investigação dado um contributo válido, mesmo que modesto, para ajudar a esclarecer justificadamente os contornos complexos com que se configura hoje a criação, desenvolvimento e implementação do subsistema de educação de adultos em Portugal.

Neste livro mobilizámos, por um lado, sobretudo os autores e obras de referência da sociologia crítica da educação e da sociologia política, porque continuamos a constatar que este saber disciplinar permite evidenciar os mecanismos sociais segundo os quais a educação pode contribuir tanto

para enquadrar os indivíduos na ordem social pré-existente ao seu nascimento (educação enquanto *educare*), como para promover a ação dos indivíduos para a transformação social e a criação de uma ordem social nova (educação enquanto *educere*). Por outro lado, estamos cada vez mais convictas que a análise e desvelamento da atual realidade social e educacional só poderá ser efetuada por educadores de adultos que aceitem o desafio de pensar de forma complexa, tanto numa análise estrutural do sistema social como numa análise da ação humana sobre o sistema social, isto de forma a exercitarem conscientemente um olhar, um pensar e um agir que, em lugar de simplesmente dicotomizar a realidade, a assumam nas suas unidades dialéticas contraditórias e dela profundamente constitutivas. Deste modo, poder-se-á mais facilmente verificar que a influência e hegemonia teórico-conceitual alcançada pelas propostas do movimento da educação permanente, sobretudo na década de sessenta e setenta, seria transferida para as propostas do movimento da aprendizagem ao longo da vida, especialmente na década de oitenta e noventa. Ora, argumentámos já noutra lugar (Barros, 2011a) que o campo hodierno da educação de adultos, no início do século XXI, é o reflexo paradigmático desta transferência e que estes são os dois polos opostos e contraditórios de um *continuum* político-pedagógico que marca diacronicamente a agenda das políticas educacionais afetas ao sector da educação de adultos, que se encontra hoje exacerbada pelo contexto de transição paradigmática societal e epistemológica (Sousa Santos, 1996) que está a ocorrer na nossa contemporaneidade, e no âmbito da qual todos os Governos a nível europeu têm vindo a implementar políticas de educação de adultos inscritas no paradigma da aprendizagem ao longo da vida, o que representa uma rutura com os pressupostos da educação permanente, anteriormente vigentes no sector, e não uma continuidade como se tenta fazer crer, pelo menos

desde a Agenda de Lisboa, em alguns documentos oficiais que analisámos.

Foi a necessidade de compreender o detonador desta transição que em educação de adultos representa, como aqui sustentámos, um claro retrocesso sobretudo pelo que configura de esmagamento do potencial de emancipação pessoal e social afecto aos pressupostos da educação permanente (orientadores das práticas mais características do sector), que nos levou a considerar, como fundamental, atender às alterações ocorridas recentemente na relação entre a educação e os três pilares da regulação social estabelecidos durante a modernidade ocidental, ou seja, o Estado, a sociedade civil e o mercado. Percorremos então, com este intuito, uma vasta literatura sociológica que constituiu a base do nosso mapa conceptual estruturador da reflexão crítica transversal a este estudo, de que se destacam as propostas de Roger Dale, de Colin Griffin, de Immanuel Wallerstein e de Boaventura de Sousa Santos, e que nos autorizou, por seu turno, a conceber e apresentar, na primeira parte do livro, um modelo teórico, de tipo aberto e dialético, capaz de orientar a análise empírica subsequentemente efetuada, neste caso uma análise de conteúdo e de discurso sobre os dados documentais associados ao processo político de construção de um subsistema público de educação de adultos em Portugal, embora nos pareça que se trata de um modelo capaz de ser útil noutras investigações que selecionem como tema, questões hodiernas relacionadas com a governação da educação, a vários níveis da sua ação educacional. Ou seja, com o nosso esforço de construir um modelo teórico-sociológico de análise pensámos ter dado, também, um contributo teórico capaz de acrescentar possibilidades, noutras investigações educacionais, de desvelamento das novas formas de regulação transnacional no campo das políticas educacionais, interrelacionando escalas e padrões de governação da educação, na medida em que é hoje mani-

feito que a significativa criação de um vasto sistema de organizações internacionais de natureza intergovernamental, interagindo, também, com diversos atores supranacionais com interesses no mercado da educação, deu um forte impulso à internacionalização das problemáticas educacionais (Teodoro, 2010), que já não podem ser, como de resto eram até há relativamente pouco tempo atrás, equacionadas apenas a um nível nacional e subnacional.

Este quadro geral justifica a nossa percepção que a crise do Estado-Providência marca politicamente o início de uma viragem progressiva no entendimento genérico dado, até então, ao papel do Estado no campo educacional (Barros, 2012a). Na essência, em contexto de globalização, as políticas educativas públicas para a educação de adultos, tradicionalmente formuladas a nível nacional, têm vindo a dar lugar a estratégias de governação educacional que se articulam de forma complexa com forças supranacionais, o que tomámos como um fenómeno com importância determinante para estudar a nossa problemática. A relação do internacional com o nacional tem vindo, desta forma, a adquirir novas características, não podendo ser vista como uma relação unidireccional, nem com o mesmo tipo de implicações para países centrais e para áreas semiperiféricas e periféricas do sistema-mundo capitalista. Neste sentido, os países centrais estão mais associados à participação efetiva nos *fora* internacionais que influenciam a agenda (e fomentam um mandato de carácter global para a “nova educação e formação de adultos”) do que os países semiperiféricos e periféricos do sistema-mundo capitalista, cuja possibilidade real de participação efetiva na construção da agenda global (e na definição de prioridades) é muito menor, sendo, no entanto, significativa a trajetória nacional do próprio país na forma, mais ou menos autónoma, de efetuar a mediação entre o global e o nacional. Tomou-se, deste modo, fundamental procurar com-

preender a relação hodierna entre os novos processos mega-políticos e as mudanças mais recentes ocorridas em educação de adultos, pelo que a perspectiva de uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (Dale, 2005; 2008) adquiriu, neste estudo, maior pertinência sobretudo pelos instrumentos analíticos que fornece, permitindo-nos avançar na interpretação da forma, complexa e contraditória, como se dão hoje as ligações entre as mudanças na economia mundial capitalista e as mudanças nas formações sociais, nomeadamente ao nível da emergência de uma “nova ordem educacional” (Field, 2002), reflexo de mudanças ocorridas na política e na prática educativas. Assim, foi a partir de uma perspectiva, referenciada nestes moldes, que pudemos argumentar neste livro que são, em boa medida, as alterações introduzidas pelos processos de globalização nas atividades de governação do sector (financiamento, fornecimento, regulação e propriedade) que possibilitaram quer o ensaio de novos arranjos institucionais (que enformam uma nova lógica de redistribuição de responsabilidades na gestão da provisão da educação de adultos) quer a redefinição dos papéis desempenhados pelos agentes da regulação social (o Estado, o mercado e a sociedade civil) no conjunto do processo.

Tendo como pano de fundo esta moldura foi na segunda e terceira partes do livro que nos ocupámos diretamente da análise sociológica das políticas públicas de educação de adultos em Portugal, procurando examinar, entre outras questões, como são atualmente modeladas as políticas educativas nacionais para o sector da educação de adultos, interrogando como se procede à sua governação num contexto de globalização e europeização que cria múltiplas interdependências entre os níveis supranacionais e subnacionais (Lima e Guimarães, 2011). Fizemos então um esforço para aferir as implicações que as múltiplas especificidades que um país semiperiférico como Portugal acarretam para a história nacio-

nal do processo de criação, desenvolvimento e implementação de um subsistema público de educação de adultos, num exercício em que procurámos abordar alguns aspetos e consequências das mutações na natureza do Estado capitalista democrático português antes e pós-25 de Abril para discutir o essencial dos mandatos atribuídos a este sector, analisados numa lógica diacrónica em que percorremos o essencial do panorama até às vésperas da revolução democrática de 1974, durante o período revolucionário, ao longo da década de normalização constitucional, e após a integração de Portugal num bloco regional com pretensões crescentes de hegemonia global como é a União Europeia (UE). Da análise desta trajetória contraditória resultou a compreensão de que as políticas educativas para o sector (quando realmente existiram) foram fruto de uma miscigenação de mandatos tecidos sobre enquadramentos conjunturais que se, no essencial, não construíram durante a vigência do Estado ditatorial um verdadeiro subsistema de educação destinado à população adulta, também não lograram desde então criar uma rede pública no sector livre de bloqueios e de um estatuto marginal face ao sistema educativo e ao agendamento político. Portugal como país-membro da UE chega, pois, a meados da década de noventa com características contraditórias de um Estado que parece ter tanto de semi-providência como de semi-neoliberal, e com um cenário nacional em que o tripé de sustentação das políticas públicas de educação de adultos consiste principalmente: primeiro, no claro abandono financeiro das modalidades de tipo não escolar e matriz não vocacionalista ou profissionalizante perspectivadas no PNAEBA que, de resto, não se pode considerar, a bem dizer, que ainda constem da rede pública criada desde a LBSE; segundo, na forte indução, pelos organismos públicos e os financiamentos europeus, de novas intervenções sociais que raramente têm, como principal objetivo, ações de educação de adultos amplamente entendida; e terceiro, pela progressiva

deslegitimação e pulverização do sector em termos do seu próprio enquadramento institucional. Vimos como tudo isto fez com que a educação de adultos fosse um sector que progressivamente foi perdendo identidade no contexto nacional, autorizando-nos a questionar acerca das alternativas (projetadas por subsequentes estudos nacionais com destaque para os trabalhos na área da CRSE) que não chegaram a acontecer.

É assim que, do nosso ponto de vista, as interpretações produzidas neste âmbito pelo estudo apresentado neste livro, e em concreto para as coordenadas temporais do período compreendido entre 1996 e 2006, representam um contributo útil pelo que procuram acrescentar, do ponto de vista empírico e de interpretação crítica, ao conhecimento produzido sobre o campo hodierno da educação de adultos e sobre as suas novas tendências, nacionais e europeias, emergentes no panorama político-educacional. Uma das principais conclusões a que o estudo conduziu, sobretudo a partir da operacionalização do nosso modelo teórico na análise dos dados empíricos documentais reunidos e analisados, é a de que há no sector, desde então, um conjunto assinalável de novas instituições e processos educativos (reflexo da própria complexificação da cartografia institucional da globalização) que pela sua ação inovadora na esfera pública do sector estão a operar (através de uma nova malha emergente de fórmulas sub, para, inter e supra estatais) uma reconfiguração acelerada do campo, de tal ordem profunda e transnacional que estamos a assistir, sustentámos, à eminente corrosão dos pilares pedagógicos do que anteriormente se entendia, substantivamente, por *educação de adultos*.

Ora, das reflexões e desocultações explanadas neste estudo ficámos a saber, por exemplo, que na nova ordem educacional do século XXI, e ao nível das políticas educativas públicas, emerge no panorama europeu um novo discurso aloilado no sector da educação de adultos que usa

conceitos que não valida, em prol de valores coletivos que não defende, para a prossecução de objetivos opostos aos enunciados. Dito de outro modo, sugere-se com base nos resultados deste estudo, que o paradigma da aprendizagem ao longo da vida, hegemónico desde os anos noventa, implicou para o início do novo século o surgimento de uma *educação de adultos alomórfica e mutante*, que sendo global admite variações nacionais, que para o caso de Portugal são, então, as “novas oportunidades” que, na nossa opinião, apenas traduzem, na verdade, o essencial dos “velhos dilemas” que afetam uma população adulta cuja realidade educacional foi sendo, sistematicamente, descuidada pelo poder estatal, e que se apresenta hoje, por isso mesmo, com um panorama crónico de índices habilitacionais escandalosamente baixos. Procurou-se, igualmente, produzir neste trabalho uma interpretação crítica e original, a partir da análise dos dados de investigação, acerca do estado da arte de um sector educacional que se nos afigura atualmente como transmutado, por ter, a nosso ver, na década em observação, experimentado uma mutação forçada que lhe custou, na esfera pública, uma clara perda de identidade e especificidade visível, sobretudo quando se fala oficialmente sobre a oferta existente, e a nova oferta politicamente programada, para este sector, em que repetidamente se toma a parte pelo todo. Assim, e não obstante a “nova EFA” criada não ser senão uma parte da ampla educação de adultos possível, insistimos aqui em continuar a designar a nossa problemática, de estudo e reflexão, por *políticas públicas educacionais para o campo da educação de adultos*, não tanto para identificar uma presença mas para assinalar uma preocupante tripla ausência, como procurámos demonstrar neste estudo, sustentando que, no essencial, neste período assistiu-se a alterações substantivamente profundas no campo das políticas da educação de adultos, introduzidas através de mecanismos novos e inovadores de *governança*

a várias escalas (pluriescalar) do sector com três intuítos fundamentais: para transformar as políticas de educação (a primeira ausência) em simples estratégias de controlo social e gestão económica do (des)emprego, para deslocar e subsumir o direito à educação (a segunda ausência) no dever de formação, e para reduzir os educandos adultos (a terceira ausência) a formandos ativos.

Propomos neste trabalho, do ponto de vista técnico-analítico, que na segunda década de integração europeia (1996-2006), que constitui para nós a década de transmutação das políticas e práticas da educação de adultos, é mister distinguir duas fases, que nos parecem, do ponto de vista da interpretação crítica, fundamentais para compreender o desenvolvimento deste processo, quando percebido desde o contexto português, e que podem ser delimitadas sensivelmente entre 1996 e 1999 e entre 2000 e 2006, respetivamente. Na primeira fase que teve lugar, aproximadamente, entre 1996 (data da reconsideração política do sector em Portugal impulsionada pela agenda do ano europeu da aprendizagem ao longo da vida) e o final de 1999 (altura que representa, quanto a nós, um ponto de viragem decisivo no entendimento dado, desde a Carta Magna e o Documento de Estratégia, ao campo da educação de adultos nacional), sublinhámos especialmente a emergência de novos processos de europeização das políticas do sector, que desde a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) passa a integrar em exclusivo a esfera da formação, do trabalho e do emprego em detrimento da esfera educacional. Na segunda fase que ocorre, por seu turno, em consequência da anterior, é o Programa S@ber+ (perspetivado para o horizonte temporal 1999-2006) que vai merecer todo o destaque por ter significado uma efetiva expansão e diversificação da oferta pública nacional afeta ao sector, que passa a compreender, desde então, a par do Ensino Recorrente de Adultos (ERA) e da Educação Extraescolar (EEe), também os Cursos

EFA, as Ações S@ber +, e o RVCC. A periodização assim estabelecida possibilitou comprovar neste estudo, sobretudo, a simultânea reconsideração política do sector em Portugal e o novo protagonismo da União Europeia na elaboração conjunta de um renovado *ethos* instrumental para o sector, aliás, radicalizado na sua vertente vocacionalizante, no contexto português, entre 2002 e 2004. No final do período aqui em observação seria apresentada, e legitimada, em Portugal, para ser executada a partir de 2006, a *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO), para a qual se inferem apenas algumas questões, pois esta medida já não está dentro do universo analítico deste livro, mas sim de um estudo posteriormente desenvolvido (Barros, no prelo b).

A partir dos dados desta pesquisa o que se sustenta é que assistimos então, nas políticas e práticas da educação de adultos em Portugal, a um *ponto de viragem* que começa por ser marcado pela transição ocorrida, entre 1998 e 1999, nos pressupostos oficiais (nacionais e europeus) da governação educacional, em que o sector deixa de ser alvo de políticas educativas (o que se traduz inclusive numa mudança da tutela ministerial do sector) para ser considerado parte de uma estratégia mais ampla de construção da “sociedade do conhecimento” (o elemento estruturante do que se pretende ser a modernização económica pós-fordista neste novo milénio), tornando-se, desde logo, particularmente visível a emergência de um hibridismo de tipo novo nas orientações da política educativa para o sector, que passa a combinar discursos de pendor construtivista numa perspectiva crítica com discursos apologistas de eficiência social que submete a sua utilidade à produtividade económica. A força do mandato europeu para o sector (ver figura 9) traduz-se hoje na ideia amplamente disseminada de uma imprescindível articulação entre educação, formação e emprego, que em Portugal teve na atuação da ANEFA o seu ator-chave.

**Figura 9 – Interpretação dos Mandatos atribuídos
ao Subsistema Nacional de EA
(até ao final da 2ª Década de Integração Europeia)**

Mandatos atribuídos ao Subsistema Nacional de Educação de Adultos (Escala macro-sociológica de observação acerca das Políticas Educativas: Agendamento/Decisão /Execução)		
Protagonistas	Período Considerado	Mandato
Mercado/Estado	Entre 1996-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar os Níveis de Qualificação • Modernização Económica (pós-fordista) • Instituição Europeia de um Novo Modelo de Desenvolvimento Económico (Indústrias de TIC)
<p>O que sobressai nas Políticas Educativas para a EA Portuguesa (entre 1996-2006)?</p> <p>a) 1ª Fase entre 1996-1999: Relançamento da EA em Portugal (Documento de Estratégia e Programa de Ação S@ber +) Da Reforma para a Inovação (início da articulação conceptual Educação-Formação)</p> <p>b) 2ª Fase entre 1999-2006: Ponto de viragem: Adoção do Paradigma da ALV Diversificação da Oferta Protagonismo do Terceiro Sector (parceria) Redefinição Institucional do Sector (ANEFA – DGFV – ANQ) Emerge o Novo Fenómeno da Governação a Várias Escalas (pluriescalar) da EFA</p>		

Com efeito, sendo esta a principal instituição emergente no panorama nacional, afeta a este processo, observamos que a ANEFA concretizada (que diferiria da ANEFA imaginada por estudos diversos ou mesmo da ANEFA decretada) teve um papel ativo e decisivo, quer a montante, na introdução de novas formas de governação que potenciariam a rápida admissão no sector de novas combinações institucionais, assentes maioritariamente em contratos-programa, e na figura do partenariado (surgindo assim uma miríade de entidades promotoras como elementos estratégicos de uma nova ordenação dos processos educativos do sector), quer a jusante, auxiliando no prolongamento nacional de uma nova lógica de fazer políticas públicas baseada em resultados e estatísticas, protagonizada pela União Europeia, e particularmente assente no novo método aberto de coordenação (MAC) que, produzindo instrumentos comuns de governação para o espaço europeu, parece-nos estar a contribuir decisivamente, e discretamente, para a emergência do que tem sido pensado também como um novo sistema político de múltiplos níveis. Ou seja, o estudo demonstrou ser hoje patente na formação social portuguesa que a nova forma de governação a várias escalas (pluriescalar) da educação de adultos está legitimada na ideia estruturante de que o papel do Estado português na modernização do país consiste, sobretudo, em promover, criar, articular e avaliar diversificados operadores estratégicos do terceiro sector a atuar, por delegação política, na vanguarda das novas tendências para a área da educação e formação de adultos (a nova EFA).

Assim, evidenciamos que o Estado capitalista democrático português se assume, embora seguindo linhas de orientação ideológica híbridas, na elaboração de políticas educacionais percecionadas enquanto políticas sociais (ver figura 5), entre um padrão humanista (por exemplo, mantendo ainda a lógica de serviço público) e um padrão neo-

liberal (por exemplo, promovendo a lógica conjuntural de programa), também como um Estado articulador da crescente Rede Nacional de entidades promotoras de educação e formação de adultos, institucionalmente mediadas primeiro pela ANEFA, depois pela DGFV e mais recentemente pela ANQ, numa fórmula política compósita em que, como vimos neste livro, cabe ao Estado a regulação e o financiamento da oferta de EFA, e à nova rede de promotores, públicos e privados, a propriedade e o fornecimento dessa mesma oferta, sendo estas (Estado e terceiro sector) as instituições de coordenação e regulação social mais particularmente envolvidas em cada uma das quatro atividades de governação educacional pertinentes, segundo a perspetiva teórica proposta por Roger Dale (2005) aqui adotada, para interpretar esta nova ordem educacional emergente no sector da educação de adultos em Portugal.

Portanto, esta investigação educacional constituiu-se, teórica e empiricamente, como um estudo de caso atento ao processo de construção e implementação do subsistema de educação de adultos nacional, centrando-se sobretudo na emergência hodierna das novas orientações, instituições e processos para o sector. Tomou-se então como analisador privilegiado, capaz de circunscrever de forma satisfatória e viável o vasto campo de observação, a criação e operacionalização do sistema nacional de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC). Deste modo, na investigação educacional que realizámos (Barros, 2009) focalizaram-se dimensões e escalas de análise diversificadas, tendo-se optando, como vimos e justificámos na primeira parte deste livro, por convocar para o *design* desta pesquisa qualitativa, o que Fátima Antunes (2004) designou como uma arquitetura variável do estudo de caso que, na essência, possibilita ao(a) investigador(a) obter um efeito de *zoom* na sua observação e análise. Com este modo deliberadamente

complexo de pesquisar acreditámos ter obtido neste estudo dados complementares entre si para, por um lado, encetar uma discussão (mega e macro-sociológica) acerca do papel hodierno do Estado na elaboração a várias escalas (pluriescalar) dos mandatos atribuídos ao subsistema nacional de educação de adultos, de cuja apresentação nos encarregámos neste livro depois de elaborada uma análise de tipo documental, e por outro lado, encetar uma discussão (meso e micro-sociológica) acerca do papel contemporâneo da sociedade civil organizada na implementação das inovações sociopolíticas nacionais introduzidas no sector da educação de adultos, que foi apresentada noutra lugar (Barros, 2011c), após efetuarmos uma abordagem etnográfica do campo.

As características das mais recentes políticas educativas para o sector da educação de adultos criaram, desde a nossa ótica, um subsistema que funciona como uma inovação sociopolítica portadora de um mandato que possibilitou ao Estado português modificar os termos em que a sua ação de regulação é exercida e percecionada, contornando, agora com maior facilidade, mecanismos de concertação que tinham sido democraticamente instituídos durante as últimas quase quatro décadas. Neste livro procurámos destacar as particularidades nacionais de um fenómeno mais vasto, reportado a uma “agenda globalmente estruturada em educação” (Dale, 2005), e relacionada com a emergência no centro do sistema mundial do Estado regulador de pendor neoliberal, cuja estratégia de modernização assenta na “formação e desenvolvimento das elites sociais” (Stoer, 1994), e num estreitamento radical dos pressupostos humanistas que desenhavam as políticas educacionais como um direito social para ser democraticamente negociado nos *fora* nacionais dos Estados-providência. Diferentemente, desde a perspetiva em que nos situamos, o que predomina hoje

como corolário principal do novo método aberto de coordenação europeu parece ser, e ao invés do que é publicitado, um “estilo vincadamente elitista de gestão pública” (Coraggio, 2000) portador de um “défice democrático” (Antunes, 2006), e que constitui o pano de fundo da nova política trans-europeia em que emergem novos atores, novas instituições e novos processos educacionais. É, pois, neste cenário de fundo que nasce todo um novo contexto de desenvolvimento das políticas de educação e formação de adultos, em que, significativamente, os atores de EFA nacionais, por relação aos atores globais, e os atores de EFA subnacionais, por relação aos atores nacionais, vêm crescentemente reduzida a sua influência sócio-política ao campo da mera “execução das políticas” (Lima, 1995b) que, por sua vez, parecem processar-se, cada vez mais, quer com um carácter discricionário dos critérios de participação quer com supressão da responsabilização e prestação de contas públicas, num processo que vem evoluindo sob a forma de “vertiginosas mudanças em cascata” Antunes (2007), que parecem estar a conduzir na direção de uma tendencial exclusão dos protagonistas nacionais da educação de adultos de modo a eliminar, assim, os conflitos de interesses, silenciando as divergências. Ora, é, quanto a nós, precisamente neste sentido que se pode interpretar a crescentemente generalizada redução do político ao técnico no campo da educação de adultos, identificável na formação social portuguesa sobretudo desde a Agenda de Lisboa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Afonso, A. J. (1997). Para a Configuração do Estado-Providência na Educação em Portugal, 1985-1995. *Educação, Sociedade e Culturas*, 7, 131-156.

Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.

Afonso, A. J. (2002). A(s) Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo Espaço Público. In Licínio Lima & Almerindo Afonso. *Reformas da Educação Pública – Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 75-90). Porto: Edições Afrontamento.

Afonso, A. J. (2003). Estado, Globalização e Políticas Educacionais: Elementos para uma Agenda de Investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22 (Acedido a 21/11/2007 em www.scielo.br).

Afonso, A. J. & Lucio-Villegas, E. (2007). Estado-nação, Educação e Cidadanias em Transição. *Revista Portuguesa de Educação*, 20 (1), 77-98.

Almeida, J. F. & Capucha, L. A. & Costa, A. B. & Machado, F. L. & Nicolau, I. & Reis, E. (1994). *Exclusão Social – Fa-*

tores e Tipos de Pobreza em Portugal. Oeiras: Celta Editores.

Almeida, J. F. & Madureira Pinto, J. (1986). Da Teoria à Investigação Empírica. Problemas Metodológicos Gerais. In Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 55-78). Porto Edições Afrontamento.

Almeida, J. F. & Madureira Pinto, J. (1995). *A Investigação nas Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.

Althusser, L. (1970). *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Editorial Presença.

Alves, M. (2010). Aprendizagem ao Longo da Vida: entre a Novidade e a Reprodução de Velhas Desigualdades, *Revista Portuguesa de Educação*, 23 (1), 7-28.

Andersen, S. & Eliassen, K. (1993). *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-Making*. London: Sage.

André, M. (1998). A Formação ao Longo da Vida: Uma Responsabilidade Partilhada. In *Educação, Formação e Trabalho – Debate Promovido pela Presidência da República durante a Semana da Educação*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

ANEFA (2001a). *Coletânea de Legislação*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2001b). *Plano de Atividades 2001*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2001c). *Relatório de Atividades 2000*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2001d). *Concurso Nacional S@ber+: Projetos Premiados 1999* (Vol. I). Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2001e). *Concurso Nacional S@ber+: Projetos Premiados 2000* (Vol. II). Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002a). *Coletânea de Legislação – Atualização*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002b). *Plano de Atividades 2002*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002c). *Principais Indicadores de Realização*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002d). *Cursos de Educação e Formação de Adultos – Documento de Trabalho*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002e). *Cursos de Educação e Formação de Adultos – O Modelo de Intervenção (B2A)*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002f). *Relatório Nacional – Cursos de Educação e Formação de Adultos “Em Observação” 2000/2001*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002g). *A Aprendizagem dos Adultos em Portugal – Exame Temático no âmbito da OCDE: I. Relatório Nacional, II Nota de Síntese, III Anexos*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002h). *Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências – Roteiro Estruturante*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002i). *Referencial de Competências-chave – Educação e Formação de Adultos*. Lisboa: ANEFA.

ANEFA (2002j). *Dossier Pessoal*. Lisboa: ANEFA.

Antunes, F. (1998). *Políticas Educativas para Portugal, anos 80-90 – O Debate acerca do Ensino Profissional na Escola Pública*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Antunes, F. (1999). A Comunidade/União Europeia e a Transnacionalização da Educação: Elementos para Debate. In Albano Estrela e Júlia Ferreira (org.). *Educação e Política – Atas do II Congresso Internacional* (pp. 855-868). Lisboa: Universidade de Lisboa / AFIRSE Portuguesa.

Antunes, F. (2001). Os Locais das Escolas Profissionais: Novos Papéis para o Estado e a Europeização das Políticas Educativas. In Stephen Stoer & Luiza Cortesão & José Alberto Correia (org.). *Transnacionalização da Educação – Da Crise da Educação à “Educação” da Crise* (pp. 163-208). Porto: Edições Afrontamento.

Antunes, F. (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas Instituições e Processos Educativos – O Subsistema de Escolas Profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.

Antunes, F. (2004b). *Novas Instituições e Processos Educativos: O Subsistema de Escolas Profissionais em Portugal*. Policopiado (trabalho apresentado no V Congresso Português de Sociologia, Braga: Universidade do Minho).

Antunes, F. (2005a). Governação Global e Diretrizes Internacionais para a Educação na União Europeia. *Perspetiva*, 23 (2), 449-465.

Antunes, F. (2005b). Globalização e Europeização das Políticas Educativas – Percursos, Processos e Metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.

Antunes, F. (2006). Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da Educação e visões para o Projeto 'Europa'. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93.

Antunes, F. (2006b). Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da Educação e visões para o Projeto 'Europa'. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93.

Antunes, F. (2007). A Nova Ordem Educativa Mundial e a União Europeia: A Formação de Professores – dos Princípios Comuns ao Ângulo Português. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 46-64.

Antunes, F. (2008). Educação e Trabalho: Perspetivas no século XXI – Um Olhar desde a Semiperiferia Europeia, *Estudos do Trabalho*, ano II, 3, Revista da Rede de Estudos do Trabalho, 1-31 (www.estudos do trabalho.org acedido a 25/06/2010).

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.

Arruda, M. (2000). ONGs e o Banco Mundial: É Possível Colaborar Criticamente? In Livia De Tommasi, Mirian Jorge Warde e Sérgio Haddad (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educativas* (pp. 41-74). São Paulo: Cortez Editora.

Azevedo, J. (2000). *O Ensino Secundário na Europa – O Neoprofissionalismo e o Sistema Educativo Mundial*. Porto: Edições ASA.

Bacchi, C. (2000). Policy as discourse: what does it mean? Where does it get us? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21 (1), 45-57.

Ball, S. J. (1990). *Politics and Policy Making in Education – Explorations in Policy Sociology*. London. Routledge.

Ball, S. J. (1997). Policy, Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, 18, 5-14.

Barbosa, F. (2004). *A Educação de Adultos – Uma Visão Crítica*. Porto: Estratégias Criativas.

Barrilero Ruas, H. (1978). Educação de Adultos em Portugal no Passado e no Presente. In Maria José de Gusmão e A. J. Gomes Marques (coord.). *Educação de Adultos* (269-300). Braga: Universidade do Minho.

Barros, R. (1998). *O Teatro e as suas 'Mudanças de Contexto': O Estágio Internacional de Atores Lusófonos*. Coimbra: Universidade de Coimbra/FCT. (Monografia de investigação final de Licenciatura, não publicada).

Barros, R. (2002). *A Cultura do Camaleão – A Guitarra Portuguesa e os Limites da Representação: Uma Etnografia Crítica no «Porto Capital da Cultura 2001»*. Coimbra: Universidade de Coimbra/FEUC. (Dissertação de Mestrado, não publicada).

Barros, R. (2008a). A Educação Formal, a Educação Não Formal e a Educação Informal: Sínteses e Antíteses da Evolução da Ideia de Educação para o Sucesso pensada a partir

da ótica da Educação de Adultos. In Jesus Maria Sousa (org.). *Educação para o Sucesso: Políticas e Atores*. Madeira: Universidade da Madeira/SPCE. [CD-ROM]

Barros, R. (2008b). Da Educação Permanente à Aprendizagem ao Longo da Vida: o que mudou na Educação de Adultos Hodierna?. In Alice Mendonça e António Bento (org.). *Educação em Tempo de Mudança* (pp. 171-194). Madeira: Universidade da Madeira/CIE-UMa.

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

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

Barros, R. (2010). Investigar e Agir para Desafiar o Carácter Instrumental da «Nova EFA» – Pistas para Reanimar a Educação de Adultos como Pedagogia de Oposição, *Revista Aprender ao Longo da Vida*, 12, pp. 46-49.

Barros, R. (2010b). A Nova Matriz de Governação e as Políticas Públicas de Educação de Adultos: Mapeando Tensões Fundamentais. In Alejandra Montané y Trinidad Mentado (ed.) *Atas del Seminario Internacional de Políticas Educa-*

tivas Iberoamericanas: Tendencias, Desafios y Compromisos de la RIAIPE. Barcelona: Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona. [CD-ROM]

Barros, R. (2010c). Globalização e Europeização: Questões Teórico-Conceptuais para Debater e Investigar a Redefinição do Mandato para a Educação de Adultos Hodierna. In Fernando Cruz e Juliana Cardoso Ribeiro (org.). *Atas do VII Congresso Internacional da Associação para a Investigação e Desenvolvimento Sociocultural: Investigação e Desenvolvimento Sociocultural*. Porto: Associação AGIR/Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. [CD-ROM]

Barros, R. (2011a). *Genealogia dos Conceitos em Educação de Adultos: Da Educação de Permanente à Aprendizagem ao Longo da Vida – Um estudo sobre os fundamentos político-pedagógicos da prática educacional*. Lisboa: Chiado Editora.

Barros, R. (2011b). A Educação Permanente como fonte para Repolitizar o Debate Público sobre Educação e Formação de Adultos, *Revista A Página da Educação*, Primavera 2011, Série II, nº 192, pp. 110-111.

Barros, R. (2011c). *A Criação do Reconhecimento de Adquiridos Experienciais (RVCC) em Portugal – Uma Etnografia Crítica em Educação de Adultos*. Lisboa: Chiado Editora.

Barros, R. (2011d). Conocimiento-Acción, Intelectuales Organicos y Educación de Adultos en el Global-Local: Utopística para Ativar Procesos de Transformación Social. Conferência principal de abertura nas *Atas da II Jornada Monográfica de la Sociedad Iberoamericana de Pedagogia Social: Pedagogia Social y Educación Social. Una Mirada*

al Futuro. Madrid: SIPS/Universidad Complutense de Madrid [CD-ROM].

Barros, R. (2012a). *Subsídios Breves para o Debate de Princípios e Valores na Formação Política do(a) Educador(a) Social*. Lisboa: Chiado Editora.

Barros, R. (2012b). From Lifelong Education to Lifelong Learning: discussion of some effects of today's neoliberal policies, *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults – RELA*, Vol. 3, nº. 2, pp. 119-134.

Barros, R. (no prelo a). The Portuguese case of RPL new practices and new adult educators – some tensions and ambivalences in the framework of new public policies (*JLE – International Journal of Lifelong Education – Special Issue: Validation of Prior Learning*. UK) [em fase de revisão de pares].

Barros, R. (no prelo b). *A Questão Social e as Políticas Públicas para a Educação de Adultos em Portugal: Uma Apreciação Crítica da Iniciativa Novas oportunidades (2006-2012)*.

Barros, R. & Guimarães, P. & Lima, L. (2012). *Comparative issues in public policies on representations of adult learning and education and governance: the case of National Reports to CONFINTEA VI of European Union countries* [Comunicação apresentada na: Inaugural Conference of the ESREA Network on “Policy Studies in Adult Education”, University of Nottingham (UK)] (policopiado).

Barros, R. & Belando Montoro, M. (no prelo). *Dinâmicas de Europeização da Educação de Adultos: Características, Impactos, Ambivalências e Possibilidades desde Espanha e Portugal*.

Barroso, J. (2003). Regulação e Desregulação nas Políticas Educativas: Tendências Emergentes em Estudos de Educação Comparada. In João Barroso (org.). *A Escola Pública – Regulação, Desregulação e Privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.

Bauman, Z. (1999). *Globalização: As Consequências Humanas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Bauman, Z. (2005). Learning to Walk in Quicksands. In Agnieszka Bron & Ewa Kurantowicz & Henning Salling Olesen & Linden West (org.). *Old and New Worlds of Adult Learning* (pp. 17-26). Wrocław: Wydawnictwo Naukowe/ESREA.

Bauman, Z. & Beck, U. & Kadioglu, A. & Keane, J. & Krastev, I. & Petrov, N. & Rupnik, J. & Turk, Z. (2012). *Democracy on the Precipice – Council of Europe Democracy Debates 2011-12*. Paris: Council of Europe Publishing.

Bélangier, P. (1999). CONFITEA V: A UNESCO-led conference of Adult Learning in the Perspective of Lifelong Learning. In Jost Reischmann & Michal Bron JR & Zoran Jelenc (ed.). *Comparative Adult Education – The contribution of ISCAE to an Emerging Field of Study* (pp. 301-316). Ljubljana: Slovenian Institute for Adult Education.

Bell, J. (1997). *Como Realizar um Projeto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

Benavente, A. & Rosa, A. & Costa, A. F. & Ávila, P. (1995). *Estudo Nacional de Literacia – Relatório Preliminar*. Lisboa: Universidade de Lisboa/Instituto de Ciências Sociais (policopiado).

Benavente, A. & Rosa, A. & Costa, A. F. & Ávila, P. (1995b). *A Literacia em Portugal – Resultados de uma Pesquisa Ex-*

tensiva e Monográfica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação.

Bessa, D. (1985). As Políticas Macroeconómicas do Post-25 de Abril – Ascensão e Declínio do Estado Social Português. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17, 325-350.

Bochynek, B. (2002). International Adult Learners' Week, *Convergence*, vol XXXV, (2-3), 11-26.

Bhola, H. S. (2000). A Look Before & After the Delors Commission Report: Jomtien, Hamburg & Dakar as Markers of Adult Education. *Convergence*, Vol. XXXIII, 3, 84-89.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação – Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto, Porto Editora.

Bóia, J. M. P. (2003). *Educação e Sociedade – Neoliberalismo e os Desafios do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.

Bonal, X. (2003). The Neoliberal Educational Agenda and the legitimation Crisis: Old and New State Strategies. *British Journal of Sociology of Education*, 24 (2), 159-175.

Boshier, R. (2001). Lifelong Learning as Bungy Jumping: In New Zealand What Goes Down Doesn't Always Come Up. *International Journal of Lifelong Learning*, 20 (5), 361-377.

Broek, S. & Buiskool, B. & Hake, B. (2010). *Impact of Ongoing Reforms in Education and Training on the Adult Learning Sector – Final Report*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Cabrera, M. E. (2000). *Educación Básica de Adultos: Exclusión y Proletarización* (policopiado).

Campos, B. P. (1989). *Questões de Política Educativa*. Porto: Edições ASA.

Canário, R. (1992). *Inovação e Projeto Educativo de Escola*. Lisboa: Educa.

Canário, R. (2000). *Educação de Adultos – Um Campo e uma Problemática*. Lisboa: Educa-Formação/Anefa.

Canário, R. (2007). A Educação e o Movimento Popular do 25 de Abril. In Rui Canário (org.), *Educação Popular & Movimentos Sociais* (pp. 11-36). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.

Candeias, A. (2001). Processos de Construção da Alfabetização e da Escolaridade: O Caso Português. In Steven Stoer & Luíza Cortesão & José Alberto Correia (org.), *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à Educação da Crise* (pp. 23-89). Porto: Edições Afrontamento.

Carapinheiro, G. (2001). A Globalização do Risco Social. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização Fatalidade ou Utopia?* (pp. 197-229). Porto: Edições Afrontamento.

Carmo, H. & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação – Guia para Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Carneiro, R. (1988). *Portugal: Os Próximos 20 anos – Educação e Emprego em Portugal, uma leitura de modernização*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Carneiro, R. (1998). O Novo Ciclo da Construção Europeia. In *Política Educativa: Construção da Europa e Identidade Nacional*. Lisboa: CNE.

Carneiro, R. (2001). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem – 21 Ensaios para o Século XXI*. Lisboa: Fundação Manuel Leitão.

Carré, P. (2001). Motivação e Relação com a Formação. In Philippe Carré & Pierre Caspar (Dir.), *Tratado das Ciências e das Técnicas da Formação* (pp. 285-308). Lisboa: Instituto Piaget.

Carspecken, P. & Apple, M. (1992). Critical Qualitative Research: Theory, Methodology and Practice. In M. D. LeCompte, W. L. Millroy & j. Preissle (eds). *The Handbook of Qualitative Research in Education* (pp. 507-553). Thousand Oaks, CA: Sage.

Carta Magna sobre Educação e Formação ao Longo da Vida (1998). Comissão Nacional para o Ano da Educação e Formação ao longo da Vida. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Castro, R. V. & Sancho, A. V. & Guimarães, P. (2006). Adult Education in Portugal: Ways of Thinking and Ways of Doing. In Rui Vieira de Castro, Amélia Vitória Sancho e Paula Guimarães (eds.). *Adult Education – New Routes in a New Landscape* (pp. 189-230). Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.

Chomsky, N. (2000). *O Neoliberalismo e a Ordem Global – Crítica do Lucro*. Lisboa: Editorial Notícias.

Clarke, A. (1996). Competitiveness, Technological Innovation and the Challenge to Europe. In Peter Raggatt, Richard Edwards & Nick Small (eds.). *The Learning Society – Challenges and Trends* (pp. 59-77). London: Routledge/The Open University.

Comissão Europeia (1993). *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade, Emprego – Os Desafios e as Pistas para Entrar no Século XXI*. Boletim das Comunidades Europeias – Suplemento 6/93. Luxemburgo.

Comissão Europeia (1995). *Livro Branco sobre a Educação e Formação – Ensinar e Aprender, Rumo à Sociedade Cognitiva*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2000). *Aprendizagem ao Longo da Vida: A Contribuição dos Sistemas Educativos dos Estados-Membros da União Europeia*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2000). *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2001). *Tornar o Espaço Europeu de Aprendizagem ao Longo da Vida uma Realidade*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2001b). *Livro Branco sobre Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2002). *Educação e Formação na Europa: Sistemas diferentes, Objetivos Comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2003). *Realização das estratégias de educação e de formação ao Longo da Vida – Relatório sobre o Seguimento dado à resolução do conselho de 2002 – Portugal*. Bruxelas.

Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (1996). *Educação – Um Tesouro a Descobrir – Relatório para a UNESCO* (org. de Jacques Delors). Porto: Edições ASA.

Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986). *Projeto Global de Atividades*. Lisboa: Ministério da Educação.

Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*. Lisboa: Ministério da Educação.

Conselho da Europa (1989). *Develloping Soft Skills*. Brussels: Eurotecnecet.

Conselho Europeu (1998). *Conclusões do Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo – Emprego: Questão de Interesse Comum*.

Conselho Europeu (2000). *Conclusões do Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa – Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*.

Conselho Económico e Social (1996). *Acordo de Concertação Estratégica 96/99*. Lisboa: CES.

Conselho Económico e Social (2001). *Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação*. Lisboa: CES (estudos e documentos).

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

Conselho Nacional de Educação (1995). *A Educação em Portugal no Horizonte dos Anos 2000 – Actas do Seminário*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (1996). A Participação dos Parceiros Sociais nas Políticas de Educação/Formação ao Nível Comunitário (pp. 127-281). In CNE – *Educação, Economia e Sociedade*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (1997a). A Educação de Adultos em Portugal no Contexto da Educação ao Longo da Vida. Situação. Alternativas. Recomendações. (Parecer nº 1/96, redigido por J. Ribeiro Dias). In CNE, *Pareceres e Recomendações, 1996* (pp. 9-117). Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (1997b). *Educar e Formar ao Longo da Vida – Actas do Seminário*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2000). *Educação Intercultural e Cidadania – Actas do Seminário*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2001). *Educação, Competitividade e Cidadania – Actas do Seminário*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2002). Aprendizagem ao Longo da Vida (Parecer nº 1/01, redigido por A. Rita Varela). In CNE, *Pareceres e Recomendações, 2001* (pp. 15-136). Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2007a). *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional de Educação*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2007b). *Relatório Final: Como Vamos Melhorar a Educação em Portugal – Novos Compromissos Sociais pela Educação* (Relator: Joaquim Azevedo). Lisboa: CNE/ Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2011). *Estado da Educação 2011 – A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: CNE/Ministério da Educação e Ciência.

Coraggio, J. L. (2000). Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção? In Livia De Tommasi, Mirian Jorge Warde e Sérgio Haddad (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais* (pp. 75-124). São Paulo: Cortez Editora.

Correia, J. A. (1991). Mudança Educacional e Formação: Venturas e Desventuras do Processo Social da Produção da Identidade Profissional dos Professores. *Inovação*, 1 (4), 149-165.

Correia, J. A. (1995). Formação e Trabalho: Contributos para uma Transformação dos Modos de Pensar a sua Articulação. In Albano Estrela & Júlia Ferreira (eds.), *Actas do IV Colloque National*, Vol. I, (pp. 3-30). Lisboa: AFIRSE Portuguesa.

Correia, J. A. (2003). Formação e Trabalho: Contributos para uma Transformação dos Modos de os Pensar na sua Articulação. In Rui Canário (org.), *Formação e Situações de Trabalho* (pp. 13-42). Porto. Porto Editora.

Cortesão, L. (2000b). *Escola, Sociedade – Que Relação?*. Porto: Edições Afrontamento.

Cortesão, L. & Stoer, S. (2002). Cartografando a Transnacionalização do Campo Educativo. O Caso Português. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização Fatalidade ou Utopia?* (pp.369-406). Porto. Edições Afrontamento.

- Costa, A. H. (1994). A Construção do Pacto Social em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 39, 119-146.
- Costa, A. B. & Silva, M. & Pereirinha, J. & Matos, M. (1985). *A Pobreza em Portugal*. Lisboa: Cáritas.
- Costa, A. F. (1986). A Pesquisa de Terreno em Sociologia. In Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 129- 148). Porto Edições Afrontamento.
- Costa, E. & Pires, A. M. (2011). Repercussões das Inspeções Europeias no Espaço Europeu de Educação: O Caso da Avaliação das Escolas em Portugal. In Carlos Sousa Reis e Fernando Sá Neves (Coord.). *Actas do XI Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE) – Investigar, Inovar e Desenvolver: Desafios das Ciências da Educação*. Vol. III, (pp. 335-340). Guarda: Instituto Politécnico da Guarda
- Cox, R. W. (1980). Social Forces, States and World Orders. *Millennium: Journal of International Studies*, 10 (2), 126-155.
- Craveiro da Silva, L. (1979). *Cultura, Participação e Desenvolvimento*. Braga: Universidade do Minho.
- Cunha, P. (1990). Discurso, In *Diário da República*, I Série, 82.
- Cunha, P. (1997). *Educação em Debate*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Dale, R. (1988). A Educação e o Estado Capitalista: Contribuições e Contradições. *Educação e Realidade*, 13 (1), 17-37.
- Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. USA: Open University Press.

Dale, R. (1994). A Promoção do Mercado Educacional e a Polarização da Educação. *Educação, Sociedade e Culturas*, 2, 109-139.

Dale, R. (1999). Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14 (1), 1-17.

Dale, R. (2001). Globalização e Educação: Demonstrando a Existência de uma ‘Cultura Educacional Mundial Comum’ ou Localizando uma ‘Agenda Globalmente Estruturada para a Educação’?. *Educação, Sociedade e Cultura*, 16, 133-169.

Dale, R. (2005). A Globalização e a Reavaliação da Governação Educacional. Um Caso de Ectopia Sociológica. In António Teodoro e Carlos Alberto Torres, *Educação Crítica e Utopia. Perspetivas para o Século XXI* (pp. 53-69). Porto: Edições Afrontamento.

Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 13-30.

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

Denzin, N. (1994). The Art and Politics of Interpretation. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 500-515). USA: Sage.

Dewey, J. (1916). *Education and Democracy*. New York: The Free Press.

DGAEE (1987). *Notas sobre a Educação de Adultos em Portugal – 1987*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa.

DGEA (1980). *Objetivos, Situações e Práticas de Educação de adultos em Portugal – 1979: Levantamento de Experiências e Propostas de Ação* (estudo elaborado por Ana Benavente, Karin Wall, José Mariano Gago, Lucília Salgado – Trabalhos preparatórios do PNAEBA). Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral da Educação de Adultos.

DGEA (1986). *A Educação de Adultos 1980/1985 – Atividades da DGEA – ponto da situação*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral da Educação de Adultos.

DGEE (1987). *Aspetos da Educação de Adultos em Portugal* (Maria Noémia Trigueiros Falcão). Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral de Extensão Educativa.

DGEE (1991). *Educação de Adultos – Conceitos e Atividades Desenvolvidas*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral de Extensão Educativa.

DGEE (1992). *Breve Descrição da Rede de Projetos*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral de Extensão Educativa.

DGEP (1978). *Aspetos da Educação de Adultos em Portugal* (Manuel Joaquim Sobral Gonçalves). Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direção-Geral de Educação Permanente.

DGEP (1979). *Trabalho Preparatórios para o Plano Nacional de alfabetização e Educação de Base dos Adultos (PNAEBA) – Relatório de Síntese*. Lisboa: Ministério da Educação/Secretaria de Estado dos Ensinos Básico e Secundário/Direção-Geral de Educação Permanente.

DGFV (2004a). *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida – uma mais valia para uma vida com mais valor*. Lisboa: Direção Geral de Formação Vocacional/Ministério da Educação/CIDEC.

DGFV (2004b). *Reconhecimento e Validação de Competências – Instrumentos de Mediação*. Lisboa: Direção-Geral de Formação Vocacional.

Dubar, C., & Gadéa, C. (2001). Sociologia da Formação Pós-Escolar. In Philippe Carré & Pierre Caspar (Dir.). *Tratado das Ciências e das Técnicas da Formação* (pp. 143-160). Lisboa: Instituto Piaget.

Erasmie, T. & Lima, L. (1989). *Investigação e Projetos de Desenvolvimento em Educação*. Braga: Universidade do Minho/Unidade de Educação de Adultos.

Erasmie, T. & Lima, L. & Pereira, L. C. (1984). Adult Education and Community Development: Experiences from Programmes in Northern Portugal. *Convergence*, 4, 17-26.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos Sociales de las Economias Postindustriales*. Barcelona: Ariel.

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

Estrela, A. & Ferreira, J. (2001). Nota de Apresentação. In Albano Estrela e Júlia Ferreira (org.). *Investigação em Educação: Métodos e Técnicas* (pp. 7-9). Lisboa: Educa.

Etzeberria, F. (2000). *Políticas Educativas en la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Ariel.

- European Round Table of Industrialist (1995). *Education for Europeans – Towards the Learning Society*. Brussels: ERT.
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A.-R., Lopes, H., Petrovsky, A. V., Rahnema, M., & Ward, F. C. (1972). *Learning to Be – The World of Education Today and Tomorrow*. Paris: UNESCO.
- Fazenda, J. & Amadeu, F. (1985). *Alternativas ao Sistema Formal de Ensino – Conceitos e Práticas: o caso português*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação. Lisboa: ME/GEP.
- Fernandes, R. (1993). Marcos do Processo Histórico da Alfabetização de Adultos em Portugal. *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, 115-144.
- Fernández, F. S. (1997). La Educación de Personas Adultas en Europa. In Joaquín García Carrasco (coord.). *Educación de Adultos* (pp. 85-109). Barcelona: Editorial Ariel.
- Ferrera, M. (2000). A Reconstrução do Estado Social na Europa Meridional. *Análise Social*, (151-152), 457-475.
- Field, J. (2001). Lifelong Education. *International Journal of Lifelong Education*, 20 (1/2), 3-15.
- Field, J. (2002). *Lifelong Learning and the New Educational Order*. London: Trentham Books.
- Figueiredo, M. I. (1993). *A Reforma Educativa Portuguesa de 1986: Retórica e Realidade* (policopiado).
- Firmino da Costa, A. (1986). A Pesquisa de Terreno em Sociologia. In Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 129-148). Porto Edições Afrontamento.

Fontaine, P. (1998). *A Construção Europeia de 1954 aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva.

Formosinho, J. & Ferreira, F. I. & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.

Fortin, M-F. & Vissandjée, B. (2000). A Revisão da Literatura. In Marie-Fabienne Fortin (org.). *O Processo de Investigação – Da Concepção à Realização* (pp. 73-88). Loures: Lusociência

Fortuna, C. (1987). Desenvolvimento e Sociologia Histórica: Acerca da Teoria do Sistema Mundial Capitalista e da Semiperiferia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 3, 163-190.

Fortuna, C. & Silva, A. S. (2001). *Projeto e Circunstância – Culturas Urbanas em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

Fragnière, G. (1975). *L'Éducation Créatrice: Une Étude de la Fondation Européene de la Culture*. Bruxelles: Elsevier Sequoia Savoir/FEC.

Fragoso, A. (2006). *A Aprendizagem ao Longo da Vida e os Desafios do Emprego* (Acedido a 11/12/2006 em www.debatereducacao.pt).

Fragoso, A. (2007). As Novas Oportunidades em Contexto de Educação de Adultos: Qualificação ou Certificação? In Conselho Nacional de Educação (ed.), *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional sobre Educação* (pp. 201-213). Lisboa: CNE.

Fragoso, A. (2009). *Desarrollo Comunitario y Educación*. Xàtiva: Diálogos

Fragoso, A. (2011). Time goes by: an overview of local development trends in Portugal. In António Fragoso, Ewa Kurantowicz & Emilio Lucio-Villegas (eds.), *Between Global and Local: Adult Learning and Development* (pp. 119-131). Frankfurt Am Main: Peter Lang.

Freire, P. (1968). *Educação como Prática da Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (1975). *Educação Política e Conscientização*. Lisboa: Sá da Costa, Cadernos Livres (6).

Freire, P. (1980). *Conscientização*. São Paulo: Moraes.

Freire, P. (1990). *La Naturaleza Política de la Educación – Cultura, Poder y Liberación*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Freire, P. (1999b). *A Educação na Cidade*. São Paulo: Cortez Editora.

Freire, P. (2001a). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Fronia, J. (2000). La Politique d'Éducation des Adultes de l'Union Européenne. In *Politiques d'Éducation et de Formation des Adultes – Actes du Séminaire International de Québec* (pp. 55-70). Québec: Ministère de l'Éducation du Québec.

Gadotti, M. (2004). O Fórum Mundial de Educação e a Reinvenção da Cidadania, *Revista ECCOS*, Vol. 6, nº 1, 103-117.

Galvão, M. (1998). Dimensão Europeia da Educação: Realidade ou Utopia?, *Millenium*, 11, 1-9.

Gelpi, E. (1983). *Lazer e Educação Permanente – Tempos, Espaços, Políticas e Atividades de Educação Permanente e do Lazer*. São Paulo: Serviço Social do Comercio/Administração Regional do Estado de São Paulo.

Gerbet, P. (1994). *La Construction de l'Europe*. Paris: Notre Siècle.

Ghiglione, R. & Matalon, B. (1997). *O Inquérito – Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.

Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Editorial Atlas

Gomes, R. M. (2001). A Globalização da Escola de Massas: Perspetivas Institucionalistas e Genealógicas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 61, 135-168.

Goodolphim, Costa (1974). *A Associação*. Lisboa: Seara Nova.

Grácio, R. (1981). *Educação e Processo Democrático em Educação*. Lisboa: Livros Horizonte.

Grácio, S. (1986). *Política Educativa como Tecnologia Social – As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte.

Grawitz, M. (1986). *Méthodes des Sciences Sociales*. Paris: Dalloz.

Green, A. (2002). The Many Faces of Lifelong Learning: Recent Education Policy Trends in Europe, *Journal of education Policy*, 17 (6), 611-626.

Griffin, C. (1999a). Lifelong Learning and Social Democracy. *International Journal of Lifelong Education*, (18), 5, 329-342.

Griffin, C. (1999b). Lifelong Learning and Welfare Reform. *International Journal of Lifelong Education*, (18), 6, 431-452.

Griffin, C. (2002). From Education Policy to Lifelong Learning Strategies. In Peter Jarvis (ed.). *The Age of Learning – Education and the Knowledge Society* (pp. 41-54). London: Kogan Page.

Grilo, M. (1996). O Sistema Educativo. In António Reis (coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia* (406-435). Lisboa: Publicações Alfa.

Grilo, M. (1998). Educação e Conhecimento para Todos. In *Eduardo Marçal Grilo – Intervenções 3 – O Ano de Desenvolvimento e Consolidação das Políticas Educativas (1997)* (pp.185-192). Lisboa: Ministério da Educação.

Grilo, M. (1999). Por Um Pacto Educativo para o Futuro. In *Eduardo Marçal Grilo – Intervenções 96/99* (pp.7-9). Lisboa: Ministério da Educação.

Guba, E. & Lincoln, Y. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). USA: Sage.

Guimarães, P. (2003). From Adult Education to Adult Learning: Looking for a Different Active Engagement in

Civil Society. In Maria Helena Antunes & Iolanda Costa Galinha (org.). *Wider Benefits of Learning: Understanding and Monitoring the Consequences of Adult Learning – ESREA 2001 Conference* (pp. 259-266). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Guimarães, P. (2004). Innovations Outside the Formal System: New Forms of Promoting Adult Learning. In Licínio Lima & Paula Guimarães (eds.). *Perspectives on Adult Education in Portugal* (pp. 91-104). Braga: Universidade do Minho/Unidade de Educação de Adultos.

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

Guimarães, P. (2011). *Políticas de Educação de Adultos em Portugal (1999-2006) – A Emergência da Educação e Formação para a Competitividade*. Braga: Cied/Universidade do Minho.

Guimarães, P. & Barros, R. (2012). Adult educators' identities in transition Changes within adult education and training policy in Portugal (1999-2005). *Proceedings of the Seminar research network "Access, Learning Careers and Identities – Transitions and Identity in Learning and Life" of the European Society for Research on the Education of Adults (ESREA)*. Universidade de Aveiro.

Guimarães, P. & Silva, O. S. & Sancho, A. V. (2000). Educação/Formação de Adultos nas Associações: Iniciativas Populamente Promovidas ou Socialmente Organizadas?. In Licínio Lima (org.). *Educação de Adultos – Forum II*, 169-236.

Hespanha, P. (2002). Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização Fatalidade ou Utopia?* (pp. 163-196). Porto: Edições Afrontamento.

Hiernaux, J.-P., (1997). Análise Estrutural de Conteúdos e Modelos Culturais: Aplicação a Materiais Volumosos. In Luc Albarello, Françoise Digneffe, Jean-Pierre Hiernaux Christian Maroy, Danielle Ruquoy e Pierre de Saint-Georges. *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 156-202). Lisboa: Gradiva.

Hopkins, P. G. H. (1990). Adult Education as an Agent of Change – despite State Influence. In Franz Pöggeler (ed.). *The State and Adult Education – Historical and Systematical Aspects* (pp. 23-44). Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.

Imaginário, L. (s/d). *(Re)Valorizar a Aprendizagem: Práticas e Respostas Europeias à Validação de Aprendizagens Não Formais e Informais* (policopiado).

Instituto Nacional de Estatística (1993). *Censos 1991 – Resultados Definitivos. Portugal*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística (2002). *Censos 2001 – Resultados Definitivos de Portugal*. Lisboa: INE.

Ireland, T. (2003). Fundamentos Políticos da Educação de Jovens e Adultos (pp.1-12) *Actas do V Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos*. Mato Grosso: Universidade João Pessoa.

Janne, H. (1973). Pour une politique communautaire de l'éducation, supplément 10/73 du *Bulletin des Communautés Européennes*.

Jarvis, P. (1989b). *Sociología de la Educación Continua y de Adultos*. Barcelona: Editorial Cooperativa El Roure.

Kincheloe, J. & Maclaren, P. (1994). Rethinking Critical Theory and Qualitative Research. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 138-157). USA: Sage.

Kovács, I. & Lopes, M. (2010). Alternativas à Crise do Emprego: Desafios à Educação/Formação e Novas Formas de Regulação, *Jornal Próximo Futuro*, nº 2, 1-19.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993). Quasi-Markets and Social Policy: The Way Forward?. In Julian Le Grand & Will Bartlett (Ed.). *Quasi-Markets and Social Policy* (pp. 202-220). London: The MacMillan Press.

Leney, T & Green, A. (2005). Achieving the Lisbon Goal: The Contribution of Vocational Education and Training. *European Journal of Education – Research, Development and Policies*, 40 (3), 261-278.

Leibfried, S. & Pierson, P. (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.

Lenhardt, G. & Offe, C. (1984). Teoria do Estado e Política Social – Tentativas de Explicação Político-Sociológica para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social. In Claus Offe *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (pp. 10-53). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Lessard-Hébert, M. & Goyette, G. & Boutin, G. (1994). *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Lima, L. C. (1987). Intervenção e Participação Autárquica na Educação. *Cadernos Municipais*, 44, 15-18.
- Lima, L. C. (1988). A Reorganização e a Administração da Educação de Adultos nos Trabalhos da Reforma Educativa. *Revista Portuguesa de Educação*, 1 (3), 69-86.
- Lima, L. C. (1989). A Educação de Adultos face ao Destinatário, ao Cliente e ao Cidadão. *Presença* (3), 6-8.
- Lima, L. C. (1990). *Projeto-Viana (1983-1988)*. Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (1994a). Modernização, Racionalização e Optimização. Perspetivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais* (14), 119-139.
- Lima, L. C. (1994b). Inovação e Mudança em Educação de Adultos – Aspetos Educacionais Organizacionais e de Política Educativa. *Educação de Adultos – Forum I*, 59-73.
- Lima, L. C. (1995a). Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política. *Revista Brasileira de Educação*, 8 (1), 57-71.
- Lima, L. C. (1995b). Crítica da Racionalidade Técnico-Burocrática em Educação: das Articulações e Desarticulações entre Investigação e Ação. In José Ribeiro Dias (org.). *Ciências da Educação: Investigação e Ação – Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (pp. 25-38). Braga: SPCE.
- Lima, L. C. (1996a). Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática: Para uma Crítica do Gerencialismo e da Educação Contábil. *Inovação*, 9 (3), 283-298.

Lima, L. C. (1996b). The Democratization of Democracy. A South European View on European Democracy and Citizenship Education. In *Political Education towards a European Democracy – Report of a European Conference* (pp. 38-44). Germany: Instituut voor Publiek en Politiek.

Lima, L. C. (1997). *O Paradigma da Educação Contábil – Políticas Educativas e Perspetivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal*. Policopiado (trabalho apresentado na XIX Reunião Anual da ANPEd, Caxambu).

Lima, L. C. (1998a). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. C. (1998b). Mudando a Cara da Escola: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública. *Educação, Sociedade e Culturas* (10), 7-55.

Lima, L. C. (1998c). A Administração do Sistema Educativo e das Escolas (1986-1996). In *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP – Estudos Temáticos*, Vol. I, (pp.17-95). Lisboa: Ministério da Educação.

Lima, L. C. (1998d). Políticas Educativas, Novas (e Velhas) Oportunidades. In *A Educação na Viragem do Século XX – Actas das I Jornadas de Educação*. Braga: Núcleo de Estudantes de Educação da Universidade do Minho.

Lima, L. C. (1999a). Autonomia da Pedagogia da Autonomia. *Inovação*, 12, 65-84.

Lima, L. C. (1999b). E Depois de 25 de Abril de 1974 – Centro(s) e Periferia(s) das Decisões no Governo das Escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 57-80.

Lima, L. C. (2000a). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. C. (2000b). Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática: Para uma Crítica do Gerencialismo e da Educação Contábil. *Educação de Adultos – Forum II*, 237-255.

Lima, L. C. (2000c). Administração Escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In Afrânio Mendes Catani e Ronualdo Portela de Oliveira (orgs.). *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*, (pp. 41-76). Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Lima, L. C. (2000d). Portugal – Historical Background. In Peter Jarvis (ed.). *Perspectives on Adult Education and Training in Europe* (pp.1-19). Leicester: NIACE.

Lima, L. C. (2001). Políticas de Educação de Adultos: Da (não) reforma às decisões pós-reformistas. *Revista Portuguesa de Pedagogia* (35), 1, 41-66.

Lima, L. C. (2003a). Formação e Aprendizagem ao Longo da Vida: Entre a Mão Direita e a Esquerda de Miró. In *Cruzamentos de Saberes Aprendizagens Sustentáveis*, (pp. 129-148). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Lima, L. C. (2003b). *Sob o Signo da 'Formação Vocacional': A Educação de Adultos Sitiada*. A Página da Educação (www.apagina.pt).

Lima, L. C. (2004a). Do Aprender a Ser à Aquisição de Competências para Competir: Adaptação, Competitividade e Performance na Sociedade da Aprendizagem. *Revista Galego-Portuguesa de Psicoloxia e Educación*, 9 (11), 9-18.

Lima, L. C. (2004c). A Democratização das Organizações Educativas e a Participação como Ingerência: Contribuições de Paulo Freire. *Educação de Adultos – Forum III*, 223-235.

Lima, L. C. (2004d). *Políticas Educativas e Educação Popular: A Cidadania Democrática e os Imperativos do Mercado Competitivo*. Policopiado (trabalho apresentado no Seminário Educação, Teoria Social e Pedagogia: 20 anos da Pedagogia da Revolução. Brasil).

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

Lima, L. C. (2005b). Cidadania e Educação: Adaptação ao Mercado de Trabalho Competitivo ou Participação na Democratização da Democracia?. *Educação, Sociedade & Culturas*, 23, 71-90.

Lima, L. C. (2007). *Crítica da Educação Indecisa: a propósito da Pedagogia da Autonomia de Paulo Freire* (Policopiado).

Lima, L. C. (2007b). Políticas de Formação ao Longo da Vida. In Jorge Silva (org.). *Formação Contínua e Qualidade da Escola* (pp. 85-96). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Lima, L. C. (2007c). Schooling for Critical Education: The Reinvention of Schools as Democratic Organizations. In Carlos Alberto Torres e António Teodoro (eds.). *Critique and Utopia. New Developments in the Sociology of Education in the Twenty-first Century* (pp. 11-24). Lanham and New York: Rowman & Littlefield.

- Lima, L. (2010a). *Notas Breves de Um Participante*, *Revista Aprender ao Longo da Vida*, 12, pp. 30-33.
- Lima, L. (2010b). A Educação faz Tudo? Crítica ao Pedagogismo na “Sociedade da Aprendizagem”, *Revista Lusófona de Educação*, 15, 41-54.
- Lima, L. (2010c). *A Educação na República*. Porto: Profedições.
- Lima, L. (2011a). Adult Learning and Civil Society Organisations: Participation for Transformation? In António Fragoso, Ewa Kurantowicz e Emilio Lucio-Villegas (eds.). *Between Global and Local – Adult Learning and development* (pp. 149-160). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Lima, L. (2011b). Políticas Educacionais, Organização Escolar e Trabalho dos Professores, *Educação: Teoria e Prática*, vol. 21, nº 38, 1-18.
- Lima, L. (2012a). On the Right Hand of Lifelong Education. In Rolf Arnold (Ed.), *Entgrenzungen des Lernens – Internationale Perspektiven für die Erwachsenenbildung*, (pp. 137-158). Bielefeld: WBV-DIE.
- Lima, L. (2012b). *Aprender para Ganhar, Conhecer para Competir – sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. & Afonso, A. J. (2006). Políticas Públicas, Novos contextos e Atores em Educação de Adultos. In Lúcio C. Lima (Org.). *Educação Não Escolar de Adultos – Iniciativas de Educação e Formação em Contexto Associativo*, (pp. 205-232). Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. C. & Afonso, A. J. & Estêvão, C. V. (1999). *Agência Nacional de Educação de Adultos – Estudo para a Construção de um Modelo Institucional*. Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.

Lima, L. C. & Estêvão, L. & Matos, L. & Melo, A. & Mendonça, A. (1988). *Documentos Preparatórios III – Projetos de Reorganização do Subsistema de educação de Adultos*. Lisboa: Comissão de reforma do Sistema Educativo/Ministério da Educação.

Lima, L. C. & Guimarães, P. (2000). A Participação Portuguesa no Projeto de Investigação EURODELPHI – A Educação de Adultos na Europa. *Educação de Adultos – Forum II*, 76-151.

Lima, L. & Guimarães, P. (2011). *European Strategies in Lifelong Learning – a critical introduction*. Germany: Barbara Budrich Publishers.

Lima, L. C. & Oliveira, P. C. (1995). *A Educação de Adultos na Europa/1995 – Portugal: Relatório Preliminar*. Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho (policopiado).

Lima, M. (2007). Neoliberalismo e Educação, *Studia Diversa*, Vol. 1, nº 1, 44-61.

Lopes, C. (2011). Crescimento Económico e Desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 94, 3-20.

Lopes, M. C. & Pinto, A. (1999). *Competitividade, Aprendizagens e Soluções Pedagógicas*. Oeiras: Celta Editora.

Lowe, J. (1975). *The Education of Adults a World Perspective*. Toronto: UNESCO.

Lúcio-Villegas, E. (1999). Introducción – Formando Estudiantes Reflexivos. In Emilio Lúcio-Villegas Ramos (ed.). *Educación Social y Desarrollo Local* (pp. 7-14). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Lúcio-Villegas, E. & Fragoso, A. (2001). A Alfabetização como Construção de Saberes Contra-Hegemônicos. In *Modelos e Práticas em Educação de Adultos. Actas das II Jornadas* (pp. 65-77). Coimbra: NAPFA.

Lüdke & André (1986). *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.

Luft, C. & Corsetti, B. (2006). *Políticas Educacionais em Tempos Neoliberais – O Económico Definindo o Pedagógico* (policopiado).

Magalhães, J. P. (1994). Apontamentos sobre Componentes Estruturais da História da Alfabetização. *Fórum I*, 111-136.

Magalhães, A. (2001). A Transformação do Modo de Regulação Estatal e os Sistemas de Ensino: a Autonomia como Instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 59, 125-143.

Magalhães, J. (1996). A Constituição e as suas Revisões, a Lei e a Justiça. In António Reis (coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia* (115-135). Lisboa: Publicações Alfa.

Magalhães, J. (1999). *Dicionário da Revisão Constitucional*. Lisboa: Editorial Notícias.

Marques, L. (2008). Democracia Radical e Democracia Participativa: Contribuições Teóricas à Análise da Democracia na Educação, *Educação e Sociedade*, vol. 29, n° 102, 55-78.

Marques, M. (1994). *A Decisão Política em Educação. O Partenariado Sócio-educativo como Modelo Decisional – O Caso das Escolas Profissionais*. Porto: Edições Afrontamento.

Marques, M. & Ferreira, C. (1991). A Concertação Económica e Social: A Construção do Diálogo Social em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31, 11-41.

Marshall, J. (2001). Self-Reflective Inquiry Practices. In Peter Reason e Hilary Bradbury (eds.). *Handbook of Action Research – Participative Inquiry & Practice* (pp. 433-439). London: Sage Publications.

Martin, I. (2003). Adult Education, Lifelong Learning and Citizenship: some ifs and buts. *International Journal of Lifelong Education*, 22 (6), 566-579.

Matos, L. (1979). *Alfabetização e Educação de Adultos no Período Compreendido entre Abril de 1974 e a Actualidade*. Lisboa: DGEP (policopiado).

Matos, L. (1994). *Analfabetismo Funcional em Portugal – Alguns indícios de Existência e Reconhecimento*. Lisboa: Núcleo de Ensino Recorrente e Educação Extra-Escolar do Departamento do Ensino Básico/ Ministério da Educação (policopiado).

Maxewell, K. (1999). *A Construção da Democracia em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença.

McGivney, V. (1999). *Excluded Men – Men who are Missing from Education and Training*. Leicester: NIACE.

Melo, A. (1980). Educação Popular numa Estratégia de Educação Permanente. In *Concepções e Experiências de Educação Popular – Da Educação Fundamental ao Fundamental*

da educação/Educação Popular: Desafios Metodológicos/A Educação Popular numa Estratégia de Educação Permanente (pp. 41-60). São Paulo: Cortez Editora.

Melo, A. (1981). Educação de Adultos: Conceitos e Práticas. In Maria Silva (coord.) *O Sistema de Ensino em Portugal* (pp.355-382). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Melo, A. (1992). Prefácio. In Angelina Lima & Margarida Guerreiro *Projeto RADIAL – Um Olhar e Um Percorso*. Faro: Associação In Loco.

Melo, A. (1994). Educação e Formação para o Desenvolvimento Rural. *Educação de Adultos – Forum I*, 137-150.

Melo, A. (1997). A Educação de Adultos vista por Alberto Melo. *Noesis*, 50-56.

Melo, A. (2000). Políticas e Estratégias Culturais para o Desenvolvimento Local. *Educação de Adultos – Forum II*, 17-28.

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

Melo, A. (2001b). Agir Localmente, Pensar Globalmente: Testemunho de um Percorso Inspirado em Paulo Freire. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 35 (1), 115-122.

Melo, A. (2003). *A Ausência de uma Política de Educação de Adultos como Forma de Controle Social e Alguns Processos de Resistência* (policopiado).

- Melo, A. (2005). A Minha Leitura de Educação como Prática da Liberdade. *Educação, Sociedade e Culturas*, 23, 215-219.
- Melo, A. (2005b). Formação de Adultos e Desenvolvimento Local. In Rui Canário e Belmiro Cabrito (org.). *Educação e Formação de Adultos – Mutações e Convergências*, (pp. 97-114). Lisboa: EDUCA-Formação.
- Melo, A. (2006). From the Hills of the Algarve to the Minister's Desk. In Rui Vieira de Castro, Amélia Vitória Sancho e Paula Guimarães (eds.). *Adult Education – New Routes in a New Landscape* (pp.167-188). Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.
- Melo, A. (2006b). Is There a Right to Development? (policopiado).
- Melo, A. (2007). *A Educação e Formação ao Longo da Vida como Via para a Inclusão: Assimilação ou Autonomia?* (policopiado).
- Melo, A. (2007b). Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Adquiridas. In Conselho Nacional de Educação, *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional de Educação* (pp. 193-200). Lisboa: CNE/ Ministério da Educação.
- Melo, A. (s/d). *A Ação Local dos Cidadãos como Meio de Resistência à Nova Vaga de Colonização Global: O Caso da Associação In Loco no Sul de Portugal*. (policopiado).
- Melo, A. (s/d - b). *Notas sobre o Tema 'Outras Formas de Pensar a Aprendizagem'* (policopiado).
- Melo, A. (2012). *Passagens Revoltas. 40 Anos de Intervenção por Ditos e Escritos (1970-2012)*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

- Melo, A. & Benavente, A. (1978). *Educação Popular em Portugal – 1974-1976*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Melo, A. & Queirós, A. M. & Santos Silva, A. & Salgado, L. & 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.
- Melo, A., & Lima, L. C., & Almeida, M. (2002). *Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos – O Contexto Internacional e a Situação Portuguesa*. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos.
- Melo, A., & Matos, L. & Silva, O. S. (2001). *S@ber +: Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006*. Lisboa: ANEFA/GMEFA.
- Mendes, M. (2007). *A Globalização e os Processos de Transnacionalização das Políticas Educativas* (policopiado).
- Mesa Redonda Europeia da ERT (1995). *Uma educação europeia : a caminho de uma sociedade que aprende*. Relatório da Mesa Redonda dos Industriais Europeus. Bruxelas: ERT.
- Mesquita, L. (2000). *Educação e Desenvolvimento Económico – Contribuição para o Estudo da Natureza Presente de uma Relação*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Mészáros, I. (2005). *A Educação Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Milana, M. (2012). Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning, *European Journal for Research in the Education and Learning of Adults*, Vol. 3, n°. 2, pp. 103-118.

Ministério da Ciência e Tecnologia (2000). *Portugal na Sociedade da Informação*. Lisboa: MCT.

Ministério da Educação (2003). *Documento Orientador da Reforma do Ensino Secundário Recorrente*. Lisboa: Ministério da Educação.

Milward, A. (2000). Les Unions Monétaires Européennes. In *L'Europe des Nations*, Vol. XL, (pp. 37-48). Lisboa-Paris: Centro Cultural Calouste Gulbenkian.

Moniz, A. B. & Kovács, I. (2001). *Sociedade da Informação e Emprego*. Lisboa: Direção-Geral do Emprego e Formação Profissional/ Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Montaño, C. (2002). *Terceiro Sector e Questão Social – Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social*. São Paulo: Cortez Editora.

Monteiro, A. A. (2004). *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra: Quarteto.

Moraes, R. (2002). Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: Hegemonia Ideológica e Redefinição das Relações Estado-Sociedade, *Educação e Sociedade*, vol. 23, nº 80, 13-24.

Moreira, V. (1992). A Edificação do Novo Sistema Institucional Democrático. In António Reis (Dir.). *Portugal Contemporâneo (1974-1992)* (pp. 81-116). Lisboa: Publicações Alfa.

Morin, E. (1998). *Sociologia*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Morrow, R. & Torres, C. A. (1997). *Teoria Social e Educação – Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto: Edições Afrontamento.

Muller, P. (1995). Un Espace Européen des Politiques Publiques. In Y. Mény, P. Muller & J. L. Quermonne (eds), *Politiques Publiques en Europe*. Paris: L'Harmattan.

Neto, E. (2009). Paulo Freire e Gramsci: Contribuições para Pensar a Educação, Política e Cidadania no Contexto Neoliberal, *Revista Múltiplas Leituras*, vol. 2, nº 2, 25-39.

Nogueira, A. I. C. (1996). *Para uma Educação Permanente à Roda da Vida*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Norbeck, J. (1978). Políticas de Educação de Adultos no Mundo Atual. In Maria José Gusmão e A. J. Gomes Marques (coord.). *Educação de Adultos* (pp. 147-162). Braga: Universidade do Minho.

Nuissl, E. (2006). The Development of European Perspectives in Adult Education. In Rui Vieira de Castro, Amélia Vitória Sancho e Paula Guimarães (eds.). *Adult Education – New Routes in a New Landscape* (pp. 75-86). Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.

OCDE (1973). *Recurrent Education – a strategy for lifelong learning*. Brussels: OCDE.

OCDE (2003). *Os Sistemas de Qualificação e o seu Impacto na Aprendizagem ao Longo da Vida – Relatório de Base de Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério da segurança Social, da Família e da Criança/OCDE.

Offe, C. (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

O'Hearn, D. (1994). A Concorrência Global, a Europa e o Carácter Periférico da Irlanda. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 129-165.

- Olabeuénaga, J. (1999). *Metodologia de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Oliveira, D. A. & Duarte, A. (2005). Política Educacional como Política Social: Uma Nova Regulação da Pobreza. *Perspetiva*, 23 (2), 279-300.
- Oliveira Marques, A. H. (1998), *História de Portugal – Das Revoluções Liberais aos Nossos Dias*. Vol. III. Lisboa: Editorial Presença.
- Olssen, M.; Codd, J. A. & O'Neill, A.-M. (2004). *Education Policy: Globalisation, citizenship and democracy*. London: Sage.
- Ozga, J. (2000). *Investigação sobre Políticas Educacionais – Terreno de Contestação*. Porto: Porto Editora.
- Pacto Educativo para o Futuro (1996). In António Teodoro (coord.). *Pacto Educativo – Aspirações e Controvérsias* (pp. 90-96). Lisboa: Texto Editora.
- Pardal, L. & Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.
- Pérez Serrano, G. (1998a). *Investigación Cualitativa, Retos e Interrogantes – I. Métodos*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Pierson, P. & Leibfried, S. (1995). Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. In S. Leibfried & P. Pierson (eds). *European Social Policy: between fragmentation and integration*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Pinto, J. & Matos, L. & Rothes, L. (1998). *Ensino Recorrente: Relatório de Avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação.

Pires, A. L. (2007). Formação de Adultos: Políticas e Práticas. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação* (Acedido a 05/12/2007 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>).

Pires, A. M. (2011). A Análise das Políticas Educativas sob o Signo do Conceito de Regulação. In Carlos Sousa Reis e Fernando Sá Neves (Coord.). *Atas do XI Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE) – Investigar, Inovar e Desenvolver: Desafios das Ciências da Educação*. Vol. III, (pp. 297-302). Guarda: Instituto Politécnico da Guarda.

Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (1999). *PNDES 2000-2006*. Lisboa: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional/Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Plano Nacional de Emprego (1999). *PNE 2000-2005*. Lisboa: Conselho Permanente da Concertação Social.

Plano Nacional de Emprego (2001). *PNE 2001*. Lisboa: Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Pöggeler, F. (1990). The State and Adult Education. In Franz Pöggeler (ed.). *The State and Adult Education – Historical and Systematical Aspects* (pp. 15-20). Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.

Programa do XI Governo Constitucional – Apresentação e Debate (1987). Lisboa: Assembleia da República/Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar.

Programa Eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria – Eleições Legislativas (1995). Lisboa: Partido Socialista.

Programa do XIII Governo Constitucional – Apresentação e Debate (1996). Lisboa: Assembleia da República/Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar.

Programa do XIV Governo Constitucional – Apresentação e Debate (2000). Lisboa: Assembleia da República/Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar.

Programa do XV Governo Constitucional (2002). (versão electrónica: portal do Governo).

Programa do XVI Governo Constitucional (2004). (versão electrónica: portal do Governo).

Programa do XVII Governo Constitucional (2005). (versão electrónica: portal do Governo).

Punch, M. (1994). Politics and Ethics in Qualitative Research. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 83-98). USA: Sage.

Pureza, J. M. (2002b). Quem Governa? Portugal e as Novas Teias da Governação Global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 99-105.

Pureza, J. M. & Ferreira, A. C. (2002). *A Teia Global – Movimentos Sociais e Instituições*. Porto: Edições Afrontamento.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ramos, R. (1993). O Método dos Pobres: Educação de Adultos e Alfabetização em Portugal (Séculos XIX e XX). *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, 41-68.

Reidy, M. & Mercier, L. (2000). A Triangulação. In Marie-Fabienne Fortin (ed.). *O Processo de Investigação – Da Concepção à Realização* (pp. 321-328). Loures: Lusociência.

Reis, A. (1996). Introdução. In António Reis (coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia* (pp. 8- 11). Lisboa: Publicações Alfa.

Reis, A. (1996b). A Revolução do 25 de Abril. In António Reis (coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia* (pp. 12-18). Lisboa: Publicações Alfa.

Reis, J. (1996b). O Desenvolvimento Local: Condições e Possibilidades. In Rudy van den Hoven e Maria Helena Nunes (org.). *Desenvolvimento e Ação Local* (pp. 35-46). Lisboa: Edições Fim de Século.

Reis, J. & Silva, M. & Matias, M. & Ferreira, S. (2012). *Dicionário das Crises e das Alternativas*. Coimbra: Almedina/CES.

Robertson, S. (2007). “Reconstruir o Mundo”: Neoliberalismo, a Transformação da Educação e da Profissão (do Professor). *Revista Lusófona de educação*, 9, 13-34.

Rodrigues, A. (1996). *História de Portugal em Datas*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Rodrigues, C. & Nóvoa, A. (2005). Prefácio. In Rui Canário e Belmiro Cabrito (org.). *Educação e Formação de Adultos – Mutações e Convergências*, (pp. 7-14). Lisboa: EDUCA-Formação.

Roths, L. A. (1995a). *Escola para Adultos ou Educação de Adultos*. Porto: Universidade do Porto (dissertação de mestrado não publicada).

Roths, L. A. (1995b). Referências e Práticas da Educação de Adultos. Uma Problematização a partir da Realidade Portuguesa. In *Ciências da Educação: Investigação e Ação – Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (pp. 339-350). Porto: SPCE.

Roths, L. A. (2000). A Educação de Adultos em Portugal – Algumas Reflexões com Base num Projeto Europeu de Investigação. *Educação de Adultos – Forum II*, 153-168.

Rousseau, N. & Saillant, F. (2000). Abordagens de Investigação Qualitativa. In Marie-Fabienne Fortin (ed.). *O Processo de Investigação – Da Concepção à Realização* (pp. 147-160). Loures: Lusociência.

Saint-Georges, P. (1997). Pesquisa e Crítica das Fontes de Documentação nos Domínios Económico, Social e Político. In Luc Albarello, Françoise Digneffe, Jean-Pierre Hiernaux Christian Maroy, Danielle Ruquoy e Pierre de Saint-Georges. *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 15-47). Lisboa: Gradiva.

Salavisa, I. (1992). A Emergência de um Novo Paradigma Técnico-Económico e os Pequenos Países. O Caso de Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (34), 361-384.

Salgado, L. (1996). Políticas e Práticas de Educação de Adultos em Portugal – Perspetiva Multicultural. In Maria Beatriz Rocha Trindade & Maria Luísa S. Mendes (coord.), *Educação Intercultural de Adultos* (pp.185-211). Lisboa: Universidade Aberta/CEMRI.

Sancho, A. (1993). *A Escola na Educação de Adultos – A Educação de Adultos na Escola*. Braga: Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).

Santos Silva, A. (1990). *Educação de Adultos – Educação Para o Desenvolvimento*. Rio Tinto: Edições Asa/Clube do Professor.

Santos Silva, A. (1996). Funções, Estilos, Parceiros e Lugares da Educação Extra-escolar. In *Funções, Estilos, Parceiros e Lugares da Educação Extra-escolar* (pp. 11-18). Lisboa: Ministério da Educação.

Santos Silva, A. (2002). *Por uma Política de Ideias em Educação*. Porto Edições ASA.

Santos Silva, A. & Madureira Pinto, J. (1986). Uma Visão Global sobre as Ciências Sociais. In Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 9-28). Porto Edições Afrontamento.

Santos Silva, A. & Rothes, L. A. (1998). Educação de Adultos. In *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP – Estudos Temáticos*, Vol. III, (pp.17-111). Lisboa: Ministério da Educação.

Seixas, A. M. (2003). *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

Silvestre, C. A. S. (2003). *Educação/Formação de Adultos – Como Dimensão Dinamizadora do Sistema Educativo/Formação*. Lisboa: Instituto Piaget.

Smyth, J. & Shacklock, G. (1998). Behind the ‘Cleansing’ of Socially Critical Research Accounts. In Geoffrey Shacklock e John Smyth (eds.). *Being Reflexive in Critical Educational and Social Research* (pp. 1-12). London. The Falmer Press.

Sobreira, C. P. (2004). *A História da Cooperação Internacional e dos Limites da Integração Educativa na União Europeia*. Lisboa: Vislis Editores.

Sousa, J. M. (2007). A Inadequação da Escola num Cenário de Transição Paradigmática. In Jesus Maria Sousa & Carlos Nogueira Fino (org.), *A Escola Sob Suspeita*, (pp. 15-30). Porto: Edições ASA.

Sousa Franco, A. (1996a). Enquadramento da Revolução. In António Reis (coord.), *Portugal 20 Anos de Democracia* (172-175). Lisboa: Publicações Alfa.

Sousa Franco, A. (1996b). A Experiência Revolucionária (1974-1975). In António Reis (coord.), *Portugal 20 Anos de Democracia* (176-205). Lisboa: Publicações Alfa.

Sousa Franco, A. (1996c). O Tempo Crítico (1976-1985). In António Reis (coord.), *Portugal 20 Anos de Democracia* (206-257). Lisboa: Publicações Alfa.

Sousa Franco, A. (1996d). O Período Europeu (1986-1993). In António Reis (coord.), *Portugal 20 Anos de Democracia* (258-295). Lisboa: Publicações Alfa.

Sousa Santos, B. (1984). A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14, 7-29.

Sousa Santos, B. (1989). O Estado e os Modos de Produção de Poder Social. *Oficina do CES*, 7, 1-32.

Sousa Santos, B. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar Social na Semiperiferia: O caso Português. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal Um Retrato Singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1995). *Towards a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge.

Sousa Santos, B. (1995b). *Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1996). *Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1997). Prefácio. In Boaventura de Sousa Santos & Maria Manuela Cruzeiro & Maria Natércia Coimbra, *O Pulsar da Revolução – Cronologia da Revolução de 25 de Abril (1973-1976)*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1998). *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1998b). Reinventar a Democracia – Entre o Pré-contratualismo e o Pós-contratualismo. *Oficina do CES*, 107, 1-62.

Sousa Santos, B. (1999). A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. *Oficina do CES*, 134, 1-51.

Sousa Santos, B. (1999b). Porque é tão difícil construir uma Teoria Crítica? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54, 197-215.

Sousa Santos, B. (1999c). O Todo é Igual a Cada uma das Partes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 5-14.

Sousa Santos, B. (2000). *A Crítica da Razão Indolente – Contra o Desperdício da Experiência*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (2002). Os Processos da Globalização. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização Fatalidade ou Utopia* (pp. 31-106). Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (2003). *Democratizar a Democracia – Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (2005). A Crítica da Governação Neoliberal: O Fórum Social Mundial como Política e Legalidade Cosmopolita Subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.

Sousa Santos, B. (2008). *As Vozes do Mundo*. Porto: Edições Afrontamento.

Smyth, J. & Shacklock, G. (1998). Behind the ‘Cleansing’ of Socially Critical Research Accounts. In Geoffrey Shacklock e John Smyth (eds.), *Being Reflexive in Critical Educational and Social Research* (pp. 1-12). London. The Falmer Press.

Stake, R. (1994). Case Studies. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-247). USA: Sage.

Stanley, L. & Wise, E. (1993). *Breaking Out Again*. London: Routledge.

Stoer, S. (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-1980: Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. (1994). O Estado e as Políticas Educativas: Uma Proposta de Mandato Renovado para a Escola Democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33.

Stoer, S. (2002). Educação e Globalização: Entre Regulação e Emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 33-46.

Stoer, S. & Araújo, H. (1991). Educação e Democracia num País Semiperiférico (no contexto europeu). In Stephen Stoer *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa – Uma Abordagem Pluridisciplinar* (pp. 205-230). Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. & Dale, R. (1999). Apropriações Políticas de Paulo freire: Um Exemplo da revolução Portuguesa. *Educação, Sociedade & Culturas*, 11, 67-81.

Stoer, S. & Magalães, A. (2005). *A Diferença Somos Nós – A Gestão da Mudança Social e as Políticas Educativas e Sociais*. Porto. Edições Afrontamento.

Stoer, S. & Stoleroff, A. D. & Correia, J. A. (1990). O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Re-construção da Lógica da Acumulação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, 11-53.

Tedesco, J. C. (2000). *O Novo Pacto Educativo – Educação, competitividade e Cidadania na Sociedade Moderna*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leitão.

Teixeira, M. M. (1996). Participação: Um Objetivo Estratégico. In António Teodoro (coord.), *Pacto Educativo – Aspirações e Controvérsias* (pp. 33-44). Lisboa: Texto Editora.

- Teodoro, A. (1982). *O Sistema Educativo Português – Situação e Perspetivas*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Teodoro, A. (1996). Nota de Abertura. In António Teodoro (coord.). *Pacto Educativo – Aspirações e Controvérsias* (pp. 9-16). Lisboa: Texto Editora.
- Teodoro, A. (2001a). *A Construção Política da Educação – Estado, Mudança Social e Políticas educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2001b). O Portugal Pós-colonial: Políticas e Estratégias Educativas, *Cadernos de Educação*, (1), 1-59.
- Teodoro, A. (2002). *As Políticas de Educação em Discurso Directo – 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação educacional.
- Teodoro, A. (2003a). *Globalização e Educação – Políticas Educacionais e Novos Modos de Governação*. Porto. Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2003b). É Possível uma Política de Educação à Esquerda? Uma Reflexão sobre Possibilidade e Esperança na Ação Política. *Revista Lusófona de Educação*, 2, 43-51.
- Teodoro, A. (2005). Mandato e Legitimação nas Políticas para a Educação. *Perspetiva*, 23 (1), 223-234.
- Teodoro, A. (2010). *Educação, Globalização e Neoliberalismo. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Teodoro, A. & Aníbal, G. (2007). A Educação em Tempos de Globalização – Modernização e Hibridismo nas Políticas Educativas em Portugal, *Revista Lusófona de Educação*, 10, 13-26.

Thompson, J. & Shaw, M. & Bane, L (2000). *Reclaiming Common Purpose*. Nottingham: NIACE.

Todd, E. (1990). *L'Invention de L'Europe*. Paris: Éditions du Seuil.

Tomlinson, S. (2001). *Education in a Post-Welfare Society*. USA: Open University Press.

Torres, C. A. (2001). *Democracia, Educação e Multiculturalismo – Dilemas da Cidadania em um Mundo Globalizado*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

Torres, C. A. (2003). Política para Educação de Adultos e Globalização, *Currículo Sem Fronteira*, v.3, n.2, 60-69.

Torres, C. A. (2009). *Globalizations and education: Collected essays on class, race, gender, and the state*. New York: Teachers College Press/Columbia University.

Torres, C. A. (2011). Dançando no convés do Titanic: a educação de adultos, o Estado-nação e os novos movimentos sociais. In Teodoro, A. & Jezine, E. (org.). *Movimentos Sociais e Educação de Adultos na Ibero-América* (pp. 33-59). Brasília: Liber Livro Editora.

Torres, C. A. & Schugurensky, D. (1994). The politics of adult education in comparative perspective: Models, rationalities and adult education policy in Canada, Mexico and Tanzania. *Comparative Education*, 30 (2), 131-152.

Torres, C. A. & Teodoro, A. (2007). *Critique and utopia: New developments in the sociology of education*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

Torres, R. M. (2000). Melhorar a Qualidade da Educação Básica? As Estratégias do Banco Mundial. In Livia De Tommasi, Mirian Jorge Warde e Sérgio Haddad (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais* (pp. 125-194). São Paulo: Cortez Editora.

Torres, R. M. (2002). Lifelong Learning in the North, Education for All in the South, In Mendel-Añonuevo, Carolyn (Ed.). *Integrating Lifelong Learning Perspectives* (pp. 3-12). Hamburg: UNESCO Institute for Education.

Tratado da União Europeia (1995). *Apresentação Comparativa do Texto do Tratado assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 com o Tratado de Roma de 25 de Março de 1957 modificado pelo Ato Único Europeu de 17-28 de Fevereiro de 1986*. Lisboa: Assembleia da República.

Tratado de Amesterdão (1998). *Apresentação Comparada do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a comunidade europeia com os textos alterados pelo Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Assembleia da República.

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

Trigo, M. M. (2002a). A ANEFA no Quadro do PNE. In Isabel Melo e Silva, José Alberto Leitão e Maria Márcia Trigo (org.). *Educação e Formação de Adultos – Fator de Desenvolvimento, Inovação e Competitividade* (pp. 132-134). Lisboa: ANEFA.

Trigo, M. M. (2002b). Balanço de Um Ano de Atividade. In Isabel Melo e Silva, José Alberto Leitão e Maria Márcia Trigo (org.). *Educação e Formação de Adultos – Fator de*

Desenvolvimento, Inovação e Competitividade (pp. 115-119). Lisboa: ANEFA.

Trigo, M. M. (2002c). Balanço de Dois Anos de Atividade da e na ANEFA. In Isabel Melo e Silva, José Alberto Leitão e Maria Márcia Trigo (org.). *Educação e Formação de Adultos – Fator de Desenvolvimento, Inovação e Competitividade* (pp. 120-126). Lisboa: ANEFA.

Trigo, M. M. (2002d). Políticas de Desenvolvimento e Gestão das Pessoas. In Isabel Melo e Silva, José Alberto Leitão e Maria Márcia Trigo (org.). *Educação e Formação de Adultos – Fator de Desenvolvimento, Inovação e Competitividade* (pp. 180-184). Lisboa: ANEFA.

Trigo, M. M. (2007). O Duplo Imperativo da ALV e da Competitividade. In Conselho Nacional de Educação, *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional de Educação* (pp. 61-72). Lisboa: CNE/ Ministério da Educação.

UNESCO (1949). *I Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Elsinore: Instituto de Educação da Unesco.

UNESCO (1960). *II Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Montreal: Instituto de Educação da Unesco.

UNESCO (1972). *III Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Tóquio: Instituto de Educação da Unesco.

UNESCO (1975). *Para uma Política da Educação em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

UNESCO (1976). *Recommendation on the Development of Adult Education – General Conference*. Nairobi.

UNESCO (1985). *IV Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Paris: Instituto de Educação da Unesco.

UNESCO (1997). *V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Hamburgo: Instituto de Educação da Unesco.

UNESCO (2009). *VI Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Belém: Instituto de Aprendizagem ao Longo da Vida da Unesco.

Usher, R. (1998). A Critique of the Neglected Epistemological Assumptions of Educational Research. In David Scott e Robin Usher (ed.). *Understanding Educational Research* (pp. 9-32). New York: Routledge.

Vala, J. (1986). A Análise de Conteúdo. In Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 101-128). Porto: Edições Afrontamento.

Veiga Simão, J. (1996). Educação para Todos – Contra a Exclusão Escolar. In *Contra a Exclusão Escolar – Educação para todos: condição para a educação ao Longo da Vida. Actas do Fórum* (pp. 45-52). Lisboa: Ministério da Educação/PEPT 2000.

Villaverde Cabral, M. (2002). Espaços e Temporalidades Sociais da Educação em Portugal. In *Espaços de Educação – Tempos de Formação* (pp. 47-67). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Wallerstein, I. (1984). *El Moderno Sistema Mundial II – El Mercantilismo y la Consolidación de la Economía-mundo Europea, 1600-1750*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

Wallerstein, I. (1990). *O Sistema Mundial Moderno – A Agricultura Capitalista e as Origens da Economia-mundo Europeia no século XVI* (vol. I). Porto: Edições Afrontamento.

Wallerstein, I. (1995). Mudança Social? «A Mudança é Eterna. Nada Muda, Nunca». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 3-24.

Yang, J. & Valdés-Cotera, R. (2011). *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.

Yeaxlee, B. A. (1929). *Lifelong Education*. London: Cassell.

Yin, R. (2002). *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.

LEGISLAÇÃO

Decreto nº 16 481 de 8/2/29 – sobre a instrução do povo.

Decreto nº 16 826 de 8/5/29 – sobre a extinção do analfabetismo.

Decreto-Lei nº 38:968, de 27 de Outubro de 1952 – Plano de Educação Popular.

Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de Agosto – Lei Orgânica do Ministério de Educação Nacional.

Lei nº 5/73 de 15, de Julho – Reforma do Sistema Educativo.

Decreto-Lei nº 489/73, de 2 de Outubro – Reestruturação dos Cursos de Educação Básica de Adultos.

Decreto-Lei nº 490/73, de 2 de Outubro – Reorganização das Bibliotecas Populares.

Decreto-Lei nº 384/76, de 20 de Maio – Regulamentação da criação de Associações de Educação Popular.

Portaria nº 419/76 de 19 de Julho – desconcentra projectos de Educação Permanente

Despachos nº 29/76 e nº 53/76 – apoiar as actividades educativas de base em regiões mais desfavorecidas

Despacho nº 95/77, de 13 de Julho – Reestruturação curricular dos Cursos Nocturnos do Ensino Preparatório.

Decreto-Lei nº 478/77, de 15 de Novembro – Lei Orgânica do Ministério da Educação e Investigação Científica, que cria a Direcção Geral de Extensão Educativa.

Resolução nº 16/78, de 9 de Fevereiro – Recusa a ratificação do Decreto-Lei nº 478/77, de 15 de Novembro.

Lei nº 3/79, de 10 de Janeiro – Determina que o governo elabore um Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA).

Despacho nº 54/79 – Atribuição da coordenação dos trabalhos do PNAEBA à Direcção Geral da Educação Permanente.

Decreto-Lei nº 61/79, de 30 de Março – Definição de normas para a elaboração do PNAEBA.

Decreto-Lei nº 534/79, de 31 de Dezembro – Lei Orgânica da Direcção Geral de Educação de Adultos.

Decreto-Lei nº 538/79, de 31 de Dezembro – Decreta a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade dos seis primeiros anos de escolaridade. Regulamenta a possibilidade de dispensa o diploma da 4ª classe em determinados casos, mediante autorização da DGEA.

Despacho nº 21/80, de 20 de Fevereiro – institucionaliza e expande o princípio da recorrência no âmbito da educação escolar de adultos.

Decreto-Lei nº 243/80, de 21 de Julho – Regulamentação da colocação de professores do Ensino Primário nas actividades a desenvolver no âmbito da DGEA.

Lei n° 26/81, de 21 de Agosto – Estatuto do Trabalhador-Estudante.

Despacho n° 116/ME/82, de 5 de Junho – Criação em regime experimental de quatro Centros de Cultura e Educação Permanente.

Despacho Normativo n° 88/82, de 9 de Junho – Autorização da concessão de bolsas de actividade pela DGEA.

Despacho Normativo n° 66/85, de 1 de Agosto – Introdução de alterações ao Despacho Normativo n° 88/82, de 9 de Junho.

Despacho n° 77/86, de 5 de Agosto – Reformulação do Ensino Nocturno.

Despacho Normativo n° 73/86, de 25 de Agosto – Lançamento de um projecto experimental de reestruturação curricular dos Cursos Nocturnos dos Ensinos Preparatório e Secundário.

Lei n° 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei n° 3/87, de 3 de Janeiro – Lei Orgânica, extingue a DGEA e cria a Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa. Cria as Direcções Regionais de Educação.

Portaria n° 95/87, de 10 de Fevereiro – Criação dos Cursos de Educação de Base de Adultos, de nível correspondente e equivalente aos Ensinos Primário e Preparatório.

Portaria n.° 243/88, de 19 de Abril – passa para a responsabilidade da Direcção-Geral de Apoio e Extensão Educativa todos os cursos do 2° ciclo do ensino básico recorrente e

concede competência para a organização de currículos alternativos.

Despacho Normativo n.º 58/88, D.R., I Série, de 22 de Julho – estabelece o plano curricular dos cursos do 2º ciclo do ensino básico recorrente.

Despacho n.º 48/SEAM/88, de 21 de Novembro – Regulação da avaliação dos formandos.

Despacho n.º 49/SEAM/88, D.R., II Série, de 20 de Dezembro – estabelece as normas que regem a avaliação contínua e a avaliação final dos cursos do 2º ciclo do ensino básico recorrente.

Despacho n.º 94/ME/89, de 2 de Junho – Lançamento do PRODEP.

Despacho n.º 26/SERE/89, D.R., II Série, de 3 de Junho – regulamenta as condições de admissão e a realização das provas de avaliação final dos alunos autopropostos do 2º ciclo do ensino básico recorrente.

Despacho n.º 27/SERE/89, D.R., II Série, de 3 de Junho – estabelece disposições quanto à nomeação e atribuições dos responsáveis por grupo/turma nos cursos do 2º ciclo do ensino básico recorrente a funcionar fora dos estabelecimentos dependentes do Ministério da Educação.

Portaria n.º 432/89, de 14 de Junho – regulamenta os objetivos, plano curricular e formas de avaliação dos cursos do 1º ciclo do ensino básico recorrente.

Despacho Conjunto n.º 14/SEAM/SERE/89, D.R., II Série, de 14 de Junho – estabelece normas para a atribuição do

serviço docente na rede de cursos do 2º ciclo do ensino básico.

Decreto-Lei nº 362/89, de 19 de Outubro – Lei Orgânica, cria a Direcção Geral da Extensão Educativa, que substitui a DGAE.

Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril – Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Despacho n.º 70/SERE/90, D.R., II Série, de 6 de Novembro – regulamenta o regime de assiduidade dos alunos que frequentam os cursos do 2º ciclo do ensino básico recorrente.

Decreto-Lei nº 74/91, de 9 de Fevereiro – Lei-quadro de Educação de Adultos, estabelecendo as vertentes de Ensino Recorrente e de Educação Extra-Escolar.

Despacho n.º 43/SERE/91, D.R., II Série, de 4 de Novembro – determina que os cursos do 2º ciclo do ensino básico recorrente, a funcionarem nas escolas secundárias, sejam abrangidos pelo disposto no Despacho n.º 27/SERE/89, D. R., II Série, de 3 de Junho, que estipula a nomeação de um responsável por grupo/turma fora das instalações dependentes do Ministério da Educação onde funcionem os referidos cursos.

Decreto-Lei nº 249/92, de 9 de Novembro – Regulamentação da formação contínua dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Despacho Conjunto nº 303/MJ/ME/92, de 11 de Novembro – Determinação dos princípios orientadores do ensino recorrente em estabelecimentos prisionais.

Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de Abril – Lei Orgânica do Ministério da Educação conduz à extinção da DGEE.

Decreto-Lei nº 137/93, de 26 de Abril – Define que as competências do Departamento do Ensino Secundário, que abrangem o Ensino Secundário Recorrente.

Decreto-Lei nº 138/93, de 26 de Abril – Define que as competências do Departamento da Educação Básica sejam exercidas por sete Núcleos de Coordenação, absorvendo as exercidas pela extinta DGEE.

Portaria nº 570/93, de 2 de Junho – Estabelece os objectivos e estrutura dos sete Núcleos de Coordenação do Departamento da Educação Básica, incluindo o de Educação Recorrente e Extra-Escolar.

Despacho Normativo n.º 189/93, D.R., I Série-B, de 7 de Agosto – define o plano curricular e as condições de organização e de funcionamento do 3º ciclo do ensino básico recorrente por unidades capitalizáveis.

Despacho 37/SEEBS/93, de 15 de Setembro – Regulamentação dos Cursos de Educação Extra-Escolar.

Decreto Regulamentar 15/94, de 6 de Julho – Regulamentação dos apoios ao emprego e formação profissional a conceder no âmbito da vertente Fundo Social Europeu do Quadro Comunitário de Apoio.

Resolução do Conselho de Ministros 15/96, de 22 de Fevereiro – criação de uma Comissão Nacional para o Ano da Educação e Formação ao Longo da Vida

Despacho n.º 15/SEEI/96, de 8 de Abril – autoriza algumas escolas do ensino particular e cooperativo a ministrar o 3.º ciclo do ensino básico recorrente mediante a organização por blocos de ensino-aprendizagem capitalizáveis.

Lei 115/97 de 19 de Setembro – alteração à LBSE

Lei n.º 116/97, de 4 de Novembro – contém o regime jurídico do trabalhador-estudante.

Decreto – Lei n.º 4/98, DR 6, Série I-A, de 8 de Janeiro – Estabelece o regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, D. R. I Série, de 4 de Maio – aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário bem como dos respectivos agrupamentos.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98, de 6 de Maio – adopção do Plano Nacional de Emprego (PNE)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de Junho – Criação do Grupo de Missão para a Educação e Formação de Adultos.

Despacho n.º 9663 – A/1999, D.R. 112, Série II, de 14 de Maio – Aprova o Regulamento do 1.º concurso nacional de boas práticas de Educação e Formação de Adultos.

Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 66/99 de 9 de Junho – Prorroga o prazo para o Grupo de Missão para

o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos (GMEFA)

Despacho conjunto n.º 451/99, D.R., II Série, de 1 de Junho – atribui ao Ministério da Educação, através das suas direcções regionais de educação, o funcionamento dos ensinos básico e secundário recorrente nos estabelecimentos prisionais indicados pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Despacho Normativo n.º 36/99, D. R., I Série-B, de 22 de Julho – introduz alterações à organização pedagógica e administrativa do ensino recorrente por unidades capitalizáveis no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário.

Decreto-Lei n.º 387/99, D.R. 277, Série I – A, de 28 de Setembro – Cria a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, como instituto público, sujeito à dupla superintendência e tutela dos Ministros da Educação e do Trabalho e Solidariedade, funcionando em regime de instalação, por um período de dois anos.

Despacho n.º 20 421/99 (2.ª série), D. R. n.º 251, II Série, de 27 de Outubro – cria a experiência pedagógica para o desenvolvimento de cursos de 3.º ciclo do ensino básico e de ensino secundário recorrente com novos planos curriculares, a leccionar em horário pós-laboral.

Despacho n.º 10 650/2000 (2ªSérie), de 24 de Maio – regulamenta o acesso à avaliação como autopropostos para maiores 15 anos no âmbito do ensino recorrente, residentes em Portugal ou no estrangeiro.

Despacho, D.R. 199, Série III, de 29 de Agosto de 2000 – Aprova o Regulamento do 2.º concurso nacional de boas práticas de educação e formação de adultos.

Despacho n.º 21 711/00 (2.ª série), D. R. n.º 249, II Série, de 27 de Outubro – introduz alterações à organização da experiência lançada pelo Despacho n.º 20 421/99, de 27 de Outubro.

Despacho Conjunto n.º 1083/2000, DR 268, Série II, de 20 de Novembro – Regulamenta a criação de Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA), com dupla certificação escolar e profissional.

Despacho Conjunto n.º 1092/2000, de 24/11 (DR n.º 272, II Série) – cria a equipa de projecto de reconhecimento e validação de competências

Despacho Conjunto n.º 1112/2000, de 29/11 (DR n.º 276, II Série) – cria a equipa de projecto de oferta de educação e formação de adultos e de sistema de educação e formação de adultos à distância

Despacho Conjunto n.º 1113/2000, de 29/11 (DR n.º 276, II Série) – cria a equipa de projecto de gestão administrativa e financeira

Despacho Conjunto n.º 1114/2000, de 29/11 (DR n.º 276, II Série) – cria a equipa de projecto de produção e gestão da informação e do conhecimento

Despacho, D.R. 58, Série III, de 9 de Março de 2001 – Aprova o Regulamento do 3.º concurso nacional de boas práticas de educação e formação de adultos.

Despacho Conjunto n.º 261/2001, DR 69, Série II, de 22 de Março – Aprova o Regulamento que define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da medida n.º4,

ação n.º 4.2, “Ofertas diversificadas de curta duração”, integradas no eixo n.º 2 do PRODEP III.

Despacho Conjunto n.º 262/2001, DR 69, II Série, de 22 de Março – Aprova o Regulamento que define o regime de acesso aos apoios concedidos pela intervenção operacional da educação – PRODEP III – no âmbito da Medida n.º 4, ação n.º 4.1 “Reconhecimento, validação e certificação de conhecimentos e competências adquiridos ao longo da vida”.

Despacho n.º 9629/2001, DR 106, Série II, de 8 de Maio – Aprova o Regulamento que estabelece o processo de acreditação das entidades com potencialidades para promoverem Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

Despacho Conjunto n.º 650/2001, DR 167, Série II, de 20 de Julho – Aprova o modelo de certificado a atribuir na conclusão dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e introduz algumas alterações relativamente ao desenho curricular e às áreas de formação profissionalizante.

Portaria n.º 1082-A/2001, DR 206, Série I-B, de 5 de Setembro – Cria uma Rede Nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (centros RVCC), a partir da qual se promove o Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Aprova o regulamento do processo de acreditação das entidades promotoras dos Centros.

Rectificação n.º 2145/2001, DR 220, Série II, de 21 de Setembro – Rectifica a nota (b) do anexo n.º 3 – Desenho Curricular – do despacho conjunto n.º 650/2001, de 2001-07-20, alterando para “É desejável que a componente de formação profissionalizante inclua formação em contexto real de trabalho”.

O Despacho Conjunto n.º 156/2002, de 01/03 viria a prorrogar, excepcionalmente, até ao limite de um ano o período de instalação da ANEFA, terminado em 28 de Setembro de 2001.

Despacho n.º 13563/2002, DR 136, Série II de 15 de Junho – Aprova o regulamento que define a acreditação de avaliadores externos dos Centros RVCC.

Despacho 21974/2002, de 25 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro – Extinção da ANEFA

Decreto – Lei n.º 208/2002, DR 240, Série I-A, de 17 de Outubro – Aprova uma nova orgânica do Ministério da Educação, com a criação da Direcção-Geral da Formação Vocacional.

Despacho – Conjunto n.º 24/2005, DR 6, Série II, de 10 de Janeiro – Estabelece regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da medida n.º 4, ação n.º 4.1, “Reconhecimento, validação e certificação de conhecimentos e competências adquiridos ao longo da vida”, do eixo n.º 2 da Intervenção Operacional da Educação, PRODEP III.

Lei n.º 49/2005 de 30 de Agosto – nova revisão da LBSE
Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2005, de 4 de Agosto, lançamento do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Programa PRACE)
Decreto-lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro, institui a nova Agência Nacional para a Qualificação (ANQ)

