

## ARTIGOS

## LÓGICAS POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

LICÍNIO C. LIMA<sup>I</sup>PAULA GUIMARÃES<sup>II</sup>

## RESUMO

*Este artigo aborda as políticas públicas de educação de adultos em Portugal desde 1974, a partir de três lógicas: a lógica democrática-emancipatória; a de modernização e de controlo estatal; e a lógica da gestão de recursos humanos. Essas lógicas são tratadas em articulação com os desenvolvimentos e as principais características das políticas públicas de educação de adultos nos últimos 40 anos, destacando-se a influência da União Europeia no que se refere à ênfase atribuída à tendência vocacionalista e de gestão de recursos humanos.*

**POLÍTICAS PÚBLICAS • EDUCAÇÃO DE ADULTOS • PORTUGAL •  
LÓGICA POLÍTICA**

## POLICY PERSPECTIVES ON ADULT EDUCATION IN PORTUGAL

## ABSTRACT

*This article analyzes adult education policies in Portugal from 1974, based on three perspectives: democratic-emancipatory; modernization and state control; and, human resources management. These perspectives are discussed following the developments and main characteristics of adult education public policies over the last 40 years. It emphasizes the influence of the European Union regarding the vocationalist and human resources management trends.*

**PUBLICS POLICIES • ADULT EDUCATION • PORTUGAL • POLICY PERSPECTIVE**

<sup>I</sup> Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal; [llima@ie.uminho.pt](mailto:llima@ie.uminho.pt)

<sup>II</sup> Universidade de Lisboa (ULisboa), Lisboa, Portugal; [pguimaraes@ie.ulisboa.pt](mailto:pguimaraes@ie.ulisboa.pt)

## LOGIQUES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION POUR ADULTES AU PORTUGAL

### RÉSUMÉ

*Cet article aborde les politiques d'éducation des adultes au Portugal depuis 1974, à partir de trois logiques: la logique démocratique et émancipatrice; celle de la modernisation et du contrôle de l'État; et celle de la gestion des ressources humaines. Ces logiques sont analysées selon les développements et les principales caractéristiques des politiques d'éducation des adultes des 40 dernières années. L'influence de l'Union Européenne, concernant l'importance accordée à la tendance vocationnelle et de gestion des ressources humaines est mise en évidence.*

**POLITIQUES PUBLIQUES • EDUCATION DES ADULTES • PORTUGAL •  
LOGIQUE POLITIQUE**

## LÓGICAS POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN PORTUGAL

### RESUMEN

*Este artículo aborda las políticas públicas de educación de adultos en Portugal desde 1974, a partir de tres lógicas: la lógica democrática-emancipatoria; la lógica de modernización y de control estatal; y la lógica de la gestión de recursos humanos. Estas lógicas se abordan en relación con los desarrollos y las principales características de las políticas públicas de educación de adultos en los últimos 40 años, destacándose la influencia de la Unión Europea en lo que se refiere al énfasis atribuido a la tendencia vocacional y de gestión de recursos humanos.*

**POLÍTICAS PUBLICAS • EDUCACIÓN DE ADULTOS • PORTUGAL •  
LÓGICA POLÍTICA**

**E**STE ARTIGO ABORDA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL e inclui uma interpretação dos desenvolvimentos históricos desde 1974, aquando da Revolução Democrática. Para essa discussão, três lógicas de políticas de educação de adultos foram teoricamente construídas e são aqui convocadas: a lógica democrática-emancipatória; a de modernização e de controlo estatal; e a da gestão de recursos humanos. Essas lógicas políticas são tratadas em articulação com os desenvolvimentos e as principais características das políticas públicas de educação de adultos nos últimos 40 anos.

Devido à influência da União Europeia, esse debate também inclui uma discussão sobre o impacto das orientações supranacionais, nomeadamente no que se refere à ênfase colocada na tendência vocacionalista e de gestão de recursos humanos. Essa influência tornou-se particularmente evidente desde que o país se tornou membro da Comunidade Económica Europeia em 1986, quando elevados montantes de financiamento foram atribuídos aos programas de formação profissional. Depois de 1999, e sobretudo após 2007 (no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio), uma nova política pública foi lançada, baseada em ofertas como o reconhecimento, validação e certificação de competências. Embora essa tenha sido uma política de educação básica de adultos que atribuía aos educandos um diploma escolar, os principais objetivos visaram à preparação dos trabalhadores adultos para a reconversão da economia portuguesa no quadro de processos de globalização.

Surpreendentemente, recentes pesquisas demonstraram que os mais significativos resultados da frequência dessa oferta não envolviam a melhoria das condições materiais de vida decorrentes de uma melhor inserção no mercado laboral, nem trabalhos mais bem pagos, como era referido em muitos discursos políticos, mas antes o aumento da autoestima e o empoderamento individual dos educandos, que passaram a se sentir mais responsáveis pelos seus percursos de educação e formação. Assim, registou-se um destaque na dimensão individualizada da lógica de gestão de recursos humanos, mantendo essa política pública afastada da lógica democrática-emancipatória presente nas raízes educativas e filosóficas deste campo. Entre 2011 e 2016, a política pública de educação de adultos foi suspensa durante o período de crise e de ajustamento económico, confirmando a descontinuidade que lhe tem sido característica. Desde meados de 2016, já com um novo governo, tímidos desenvolvimentos têm permitido retomar ofertas públicas certificadas, como o reconhecimento, validação e certificação de competências e os cursos de educação e formação de adultos. Apesar dessas iniciativas, a lógica de gestão de recursos humanos (LIMA; GUIMARÃES, 2012) continua a se manter dominante.

## **AS LÓGICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A DESCONTINUIDADE ENQUANTO INVARIANTE ESTRUTURAL**

Observada a partir da Revolução Democrática de 1974, a educação de adultos em Portugal revelou-se um campo profundamente marcado por políticas educativas intermitentes em termos da sua presença/ausência ao longo das últimas quatro décadas. Foram por isso políticas educativas que, do ponto de vista das suas orientações e das prioridades estabelecidas ao longo do tempo, denotaram fortes descontinuidades.

Considerando o histórico desapego das elites políticas e culturais relativamente à educação dos seus concidadãos, bem como a ausência de grandes instituições educativas e de movimentos sociais com impacto na educação da população adulta, o regime democrático foi confrontado com a necessidade de produzir políticas de educação de adultos e construir uma oferta pública capaz de enfrentar uma difícil situação socioeducativa. Recorde-se que, em meados da década de 1970, cerca de um quarto da população portuguesa era analfabeta, as taxas de escolarização entre crianças e jovens eram extremamente baixas, não obstante os incrementos ocorridos a partir da década anterior, e a população universitária era diminuta. Como concluiu Alberto Melo (2012), a situação em 1974 resultou de um “obscurantismo programado” que deixou marcas profundas na sociedade portuguesa, até hoje.

Essa orientação constituiu-se numa invariante estrutural, mesmo durante o regime democrático, certamente com oscilações e características diversas ao longo dos vários períodos políticos. Ao mesmo tempo, em contradição apenas aparente, a descontinuidade das políticas de educação de adultos deveu-se à ausência de um fio condutor, minimamente estável. As orientações político-educativas, as prioridades governativas, as dimensões organizacionais e administrativas, bem como as teorias e os conceitos educacionais, mudaram com frequência, interrompendo ou abandonando certas políticas para dar lugar a outras e assim sucessivamente. A heterogeneidade e a pluralidade da educação de adultos enquanto campo de práticas sociais nunca foi objeto de políticas públicas globais e polifacetadas, mas sim de orientações segmentadas e heterogêneas, geralmente de curto prazo.

Desta feita, o argumento central do presente estudo, que procura interpretar as lógicas político-educativas (LIMA, 2005; CAVACO, 2009) que mais marcaram este sector, a partir das três propostas anteriormente indicadas, é o seguinte: as orientações políticas de signo democrático, emancipatório e autonómico, que podemos associar ao paradigma da educação popular e aos “modelos críticos de políticas sociais” (GRIFFIN, 1999a), só transitoriamente tiveram algum impacto, em contexto revolucionário e nos anos seguintes. Em poucos anos as iniciativas de educação popular da segunda metade da década de 1970 foram alvo de um esmagamento, ainda que alguns dos seus traços mais característicos tenham persistido, até aos dias de hoje, em certas práticas de sectores associativos e comunitários, em situação de resistência ativa àquelas políticas, embora nas margens do sistema educativo. Duas lógicas distintas, embora articuláveis, vieram a adquirir protagonismo. A partir de década de 1980, emergiu uma lógica de modernização e controlo estatal, de regresso a orientações escolarizantes, sob controlo centralizado da política e da administração da educação, de que resultou um processo de forte redução do campo da educação de adultos considerado legítimo e passível de apoios públicos, a partir de então crescentemente formalizado em torno de uma educação escolar de segunda oportunidade, conhecida por ensino recorrente. A partir de finais da década de 1990, foi dominante a lógica de gestão de recursos humanos, no âmbito de “modelos de políticas neoliberais” (GRIFFIN, 1999b), de competitividade económica e de produção de mão de obra qualificada, comandada por orientações de tipo vocacionalista e de produção de capital humano, fortemente inspiradas pela União Europeia, tendo esta lógica acompanhado profundas tensões em termos de práticas, como no caso do reconhecimento, validação e certificação de competências.

## INTERPRETANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS: DIFERENTES LÓGICAS

As políticas públicas de educação de adultos são discutidas a partir de três lógicas construídas com base nas categorias *orientações político-educativas*, *prioridades políticas*, *dimensões organizacionais e administrativas* e *elementos teóricos e conceituais*. São estas: a lógica democrática-emancipatória; de modernização e de controlo estatal; e de gestão de recursos humanos. Estas três lógicas apresentam-se como propostas de análise inscritas num *continuum*.

Embora sejam aqui indicadas separadamente, as três lógicas políticas não são exclusivas, pois podem coexistir características de diferentes lógicas numa mesma política pública. A hibridização dos modelos é possível. Em vez de apresentarem possibilidades rígidas de análise, estas lógicas devem ser vistas como instrumentos heurísticos para a compreensão das políticas públicas de educação de adultos. Assim, num dado momento, uma (ou duas lógicas) pode(m) revelar um perfil mais acentuado que outras ou vice-versa. O carácter dominante de uma lógica, num momento determinado, não invalida a existência de características de outras lógicas. Em alternativa, estas lógicas tendem para uma sobrevivência marginal, em alguns momentos oferecendo uma resistência ativa, noutros persistindo de modo restrito, implícito ou modesto (LIMA; GUIMARÃES, 2011).

As propostas teóricas aqui trabalhadas têm a sua origem em trabalhos de investigação que foram inicialmente desenvolvidos por Lima (2005) e objeto de vários cursos em universidades da Alemanha e de outros países europeus e da América Latina. Mais tarde, esses trabalhos de investigação, bem como a experiência pedagógica acumulada, foram retomados e aprofundados. Nesse processo de revisão e de desenvolvimento académico, que foi incorporando outros autores e abordagens teóricas, destaca-se o trabalho doutoral realizado por Guimarães (2010), a partir do qual ambos os autores decidiram apresentar uma proposta conjunta e integrada de modelos analíticos de políticas sociais de educação de adultos (LIMA; GUIMARÃES, 2011). Posteriormente, publicaram trabalhos de análise de políticas de educação de adultos, do ponto de vista tanto de uma interpretação histórica da situação portuguesa desde a revolução democrática de 1974 até a atualidade e que aqui são retomadas (LIMA; GUIMARÃES, 2015), como da análise de certos períodos históricos mais curtos e de programas governamentais desenvolvidos durante os últimos anos em Portugal (GUIMARÃES, 2013; LIMA, 2013). Os autores têm ainda dirigido cursos e seminários avançados em vários países e vêm desenvolvendo instrumentos pedagógicos em torno da interpretação das políticas de educação de adultos em vários contextos internacionais e nacionais. Com outras autoras produziram também uma análise preliminar de documentos de política educacional, relativos

à participação de alguns países da União Europeia na VI Confintea (BARROS; GUIMARÃES; LIMA, 2012) e um estudo comparativo dos relatórios nacionais da Alemanha, Portugal e Suécia apresentados em 2009 em Belém do Pará (LIMA; GUIMARÃES; TOUMA, 2016).

### **A LÓGICA DEMOCRÁTICA-EMANCIPATÓRIA**

No que remete para as orientações políticas e educativas, esta lógica baseia-se em sistemas educativos policêntricos no quadro de democracias participativas, marcadas por lutas e conflitos sociais diversos. Por esta razão, as políticas públicas tendem a favorecer a descentralização e as dinâmicas de baixo para cima, em detrimento de outras *de feição centralizada*. Os programas estatais privilegiam o apoio local a projetos e atividades de autogoverno e autogestão, promovidos por organizações da sociedade civil, nomeadamente sem fins lucrativos, e movimentos sociais. A negociação e o compromisso (entre o Estado e estas entidades) acontecem em lugares nos quais estas entidades são vistas como parceiras e nos quais as decisões políticas mais significativas são tomadas.

As prioridades dessas políticas orientam-se para a construção de sociedades mais inclusivas, justas, igualitárias, democráticas e participativas, nas quais se conta com a ação de todos os atores sociais. A mudança social, económica e política apresenta-se como uma finalidade essencial, sendo a educação considerada um processo de empoderamento, um mecanismo de emancipação social, bem como um direito social básico. Complementarmente, valores como solidariedade, justiça social e bem coletivo são basilares à promoção de ações educativas.

Em termos de organização e administração, prevê-se a integração de grupos de base, organizações não governamentais e outras entidades não estatais na definição, adoção e avaliação das políticas. Assiste-se à valorização da intervenção das organizações da sociedade civil nas políticas, enquanto se fomentam formas participativas de decisão.

Paralelamente, no que remete para os elementos teóricos e conceituais, nestas políticas a educação de adultos é tida como um processo de desenvolvimento de saberes e de reflexão, no qual a crítica e a dialogicidade são centrais. Tida como um campo de práticas heterogéneo, marcado pela diversidade de projetos e iniciativas, inclui a educação básica, a alfabetização, a animação comunitária e sociocultural, o desenvolvimento local, entre outros domínios. Nessas atividades, a dimensão coletiva da educação é destacada, bem como a ética e a política. Devido a estes motivos, as finalidades educativas ligadas à democratização, à justiça social, à igualdade de oportunidades e à transformação social são enfatizadas.

### **A LÓGICA DE MODERNIZAÇÃO E DE CONTROLO ESTATAL**

De acordo com esta lógica, as orientações políticas e administrativas dirigem-se para a valorização da educação como suporte da modernização social e económica. Neste contexto, o Estado apresenta-se

como um ator central na definição e provisão educativa, sendo essencial sua intervenção na garantia da educação para todos, livre e gratuita. Baseadas em perspectivas de ortopedia social, estas orientações procuram colmatar as lacunas e as carências sociais e educativas das populações identificadas por diferentes serviços do Estado. Adicionalmente, a educação de adultos, sobretudo nas suas componentes da educação básica e formação profissional, contribui para a formação do cidadão e do trabalhador, favorecendo a participação social, cívica e política no quadro de instâncias públicas formais e das organizações do trabalho. Estas políticas suportam-se igualmente em orientações que visam assegurar a eficácia e a eficiência do trabalho e da gestão económica. Por esses motivos, são políticas que, enquanto objetivam erradicar as desigualdades sociais, favorecem a manutenção do *status quo* e a conformidade social.

As prioridades políticas acentuam projetos e iniciativas de educação de base, designadamente de alfabetização funcional, adaptativa, e de segunda oportunidade. São políticas que surgem como estratégias de controlo social. As regras formais, muitas delas de carácter burocrático, são implementadas, tendo por base orientações mais características do Estado-providência. Quanto à formação profissional, influenciada pelo formato escolar mais tradicional, propõe-se promover a adaptação do trabalhador ao posto de trabalho, a sua adaptabilidade e o aumento da produtividade.

Em termos de dimensões organizacionais e administrativas, a escola e a sua organização mais tradicional, uniformizada, normalizada e formalizada, tanto em termos de gestão, quanto no que se refere à pedagogia, representam facetas de um modelo seguido pelos projetos e entidades promotoras de atividades de educação de adultos. Por essa razão, o *curso* surge como a iniciativa preferida pelos diversos atores educativos, reproduzindo processos educativos, pedagógicos, administrativos e de gestão mais rígidos e próximos do modelo escolar.

No que toca aos elementos teóricos e conceituais, nestas políticas a educação de adultos resulta da consagração de um direito social básico. O sistema educativo prevê a concretização e a articulação de atividades muito diversas de educação formal e não formal. Por outro lado, a educação de adultos assume sobretudo iniciativas de segunda oportunidade e de formação profissional (contínua) com o propósito de favorecer a igualdade de oportunidades e, em particular, a modernização económica e o desenvolvimento económico do Estado-nação. Estas iniciativas orientam-se em particular para a transmissão e a reprodução de saberes válidos para a formação pessoal e social do cidadão (nomeadamente do eleitor) e do trabalhador, desde que compatível com as dinâmicas de desenvolvimento económico.

## A LÓGICA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Ao contrário das lógicas anteriores, nas quais as entidades da sociedade civil (no caso da lógica democrática-emancipatória) e o Estado (na lógica de modernização e controlo social) assumem um papel essencial na educação de adultos, nesta lógica as organizações com fins lucrativos e o próprio indivíduo, visto como um ator racional e estratégico, ganham relevância. Neste caso, destaca-se o peso da procura (e não da oferta) na definição e implementação das atividades educativas dirigidas a adultos, sendo enaltecidas as políticas ativas, quer de educação, quer de formação em articulação com o mercado de trabalho e o emprego. Num quadro de dinâmicas contraditórias de retração e de expansão do Estado, no fundo, de mudanças profundas nos padrões de ação mais característicos do Estado-providência, estabelecem-se parcerias entre entidades estatais e dependentes do Estado, como outras privadas, em muitos casos empresas, embora também possam ser encontradas entidades da sociedade civil que operam influenciadas por modos de atuação mais próximos das entidades com fins lucrativos, denotando tendências de empresarialização e mercadorização da educação e da formação. Nesta linha de ideias, projetos e iniciativas que se assentem numa lógica de serviço público perdem relevância, ganhando importância aqueles orientados por uma lógica de programa.

As prioridades políticas preferidas nesta lógica pautam-se pelo crescimento económico, pelo aumento da produtividade, da competitividade e da empregabilidade dos adultos-trabalhadores, dado que a educação e a formação encontram-se ao serviço do desenvolvimento do capital humano. A educação de adultos e particularmente a aprendizagem ao longo da vida assumem preocupações de adaptação social, económica e educativa, sendo o cidadão considerado um consumidor detentor de liberdade de escolha e responsável pelas suas opções de educação e formação. Por isso, a educação de base e, sobretudo, a formação profissional obedecem aos imperativos do aumento das competências e à aquisição de competências com valor no mercado de trabalho. Esta circunstância leva ainda a que os saberes desenvolvidos ao longo da vida, que, anteriormente, pouco valor possuíam para o reconhecimento social que os trabalhadores detinham aquando da venda da força de trabalho, ganhem peso e sejam certificados, ou seja, haja lugar a um reconhecimento social formal dos conhecimentos e capacidades com valor económico. No fundo, a educação, em todas as modalidades (formal, não formal e informal), ganha valor de mercado, dado que as aprendizagens efetuadas pelos adultos podem traduzir-se em investimentos com retorno económico.

Em termos organizacionais e administrativos, nesta lógica opta-se pela gestão de recursos humanos, sendo preferidos os procedimentos de indução e gerencialistas. Em simultâneo, assiste-se a um apelo à

intervenção de entidades não estatais, com fins lucrativos ou do terceiro setor, no contexto de parcerias com o Estado. Em resultado da intervenção destas últimas entidades, aquelas que dependem do Estado apresentam estruturas de administração e de gestão minimalistas, optando por estratégias de ação baseadas na mediação.

Relativamente aos elementos teóricos e conceituais, no quadro da promoção do capital humano, o vocacionalismo e as iniciativas de formação profissional e profissionalizante são enfatizadas, mesmo que orientadas para remediar a obsolescência do conhecimento relacionado com o trabalho, reconversão profissional e reciclagem. Por outro lado, verifica-se a ressemantização de ideias como democracia, participação, autonomia e liberdade, assim como a recontextualização de metodologias educativas ativas, participação e trabalho cooperativo. Mesmo quando invocando alguns conceitos com ressonância progressista, esta lógica orienta-se para o treinamento de competências válidas economicamente, uma vez que a autonomia individual é acentuada num cenário de competitividade, no qual se verifica uma profunda despolitização do conhecimentos e dos saberes.

## **PARA UMA INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO PORTUGAL DEMOCRÁTICO**

### **DEMOCRACIA, EMANCIPAÇÃO E EDUCAÇÃO POPULAR**

A mobilização popular que ocorreu logo a partir dos primeiros dias após a Revolução de 25 de Abril de 1974 conheceu múltiplas formas de expressão. No que à educação de adultos se refere, ficou associada a uma lógica de intervenção típica da educação popular. Esta lógica baseou-se em dinâmicas participativas e num ativismo socioeducativo que se traduziu numa miríade de iniciativas de auto-organização, de tipo local, dotadas de grande autonomia e, frequentemente, de assinalável criatividade.

As dimensões educativas surgiram muitas vezes associadas a processos de reivindicação política e social, projetos culturais, melhoramentos locais e dinâmicas de desenvolvimento comunitário, predominantemente a partir de baixo (da comunidade) para cima (para o Estado e para a administração), numa perspetiva política e organizacional de tipo descentralizado e autónomo. De entre a variedade de atores coletivos então emergentes destacaram-se as associações populares, seja retomando uma tradição portuguesa longamente interrompida durante o regime autoritário anterior, seja criando novas associações, ou grupos mais ou menos informais, alguns dos quais viriam mais tarde a constituir-se formalmente como associações populares e de desenvolvimento local.

As iniciativas conduzidas pelas associações e pelos movimentos populares, especialmente durante a segunda metade da década de 1970, incidiram sobre ações de alfabetização, projetos de animação cultural e

socioeducativa, atividades de educação de base de adultos, entre outras. Tais ações ocorreram na sequência de impulsos iniciais da responsabilidade de uma grande diversidade de instituições e de atores sociais – casas do povo, grupos paroquiais, cooperativas, associações diversas de âmbito local, sindicatos, entre outros –, sem um fio condutor predeterminado e unificador e à margem de uma política pública estatal ou da ação organizativa da administração pública.

Em geral, as referidas iniciativas de mobilização sociocultural e de educação popular representaram construções descentralizadas, rejeitando o protagonismo dos poderes centrais e dos aparelhos burocráticos estatais, bem como as lógicas mais típicas das campanhas de alfabetização. Estas iniciativas mais próximas da corrente do “poder popular”, adeptas da auto-organização, das abordagens comunitárias e de conscientização, inscreveram-se num quadro mais amplo de educação e de mobilização popular, mais do que num projeto de produção acelerada de diplomados, sob *slogans* vanguardistas, de concepção centralizada e pendor doutrinador (LIMA, 2005).

Entre 1975 e 1976, a lógica político-educativa da educação popular, assente na construção de parcerias entre as associações de educação popular e o Ministério da Educação, viria a ser desenvolvida pela Direção-Geral da Educação Permanente. Reconhecendo as iniciativas locais autogeridas, através de uma política descentralizada, mas de efetivo apoio, aquele Departamento rejeitava “uma política de intervenção agressiva” e concedia protagonismo ao associativismo socioeducativo, através de instrumentos jurídicos, de recursos e de meios pedagógicos adequados. A descentralização operada, de caráter pioneiro e excepcional no âmbito do Ministério da Educação, procurou definir uma política governamental para a educação de adultos capaz de integrar os grupos de base, não governamentais, na construção e na operacionalização dessa política. Em julho de 1976 a Direção-Geral da Educação Permanente mantinha relações com cerca de meio milhar de associações e grupos locais, a quem disponibilizava apoios diversos de ordem técnica, material ou pedagógica (MELO; BENAVENTE, 1978).

Não obstante o dinamismo e o elevado potencial socioeducativo das associações locais no desenvolvimento de programas e ações de educação popular de adultos, o seu papel veio a sofrer, progressivamente, uma considerável diluição, ainda que não de forma imediata, se se tiver em consideração o período de normalização política e constitucional iniciado em finais de 1976 e levado a cabo durante a década seguinte. Com efeito, a introdução do planeamento educativo e a recentralização do poder do Ministério da Educação não fizeram evacuar a importância reconhecida a um conceito de educação de adultos que era referenciado à educação popular e baseado na relevância do movimento associativo,

ainda que outras dimensões passassem a ganhar maior centralidade nas políticas públicas, como se verá na seção seguinte deste texto.

A Lei n. 3/79 simbolizou, de certa forma, a transição da mobilização socioeducativa para a tentativa de constituir um sistema e uma organização governamental de educação de adultos, sem dúvida procurando lançar as bases de uma política pública de desenvolvimento do sector, já de características mais “social-democratas” em termos de modelos de políticas sociais (GRIFFIN, 1999a). Neste sentido, atribuiu-se 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 inspiradas nas recomendações da Unesco. A Lei mencionada, aprovada pelo Parlamento, atribuiu ao governo a responsabilidade pela elaboração de um Plano Nacional de Alfabetização e de Educação de Bases dos Adultos (PNAEBA), no qual foram propostas metas para a erradicação do analfabetismo, através de diversos programas de execução e de uma estratégia de intervenção que combinava a ação governamental com as associações populares, conferindo especial relevo ao desenvolvimento de “projetos regionais integrados”, bem como à criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos (PORTUGAL, 1979).

O referido instituto nunca chegou a ser criado e o Plano cedo ficou muito aquém das metas que nele tinham sido estabelecidas. Todavia, a sua concepção global continha elementos com elevado potencial socioeducativo e buscava uma articulação entre lógicas estatais, mais próximas da modernização e do controlo social, e lógicas comunitárias e associativas, de tipo popular e democrático, insistindo num sistema de educação de adultos descentralizado e autónomo e procurando capitalizar a experiência acumulada pela Direcção-Geral de Educação Permanente e por muitas associações de educação popular durante o período revolucionário. Em boa verdade, a vontade política, os recursos necessários e as próprias dinâmicas organizacionais da respectiva Direcção-Geral do Ministério da Educação, que em poucos anos haveria de ser sujeita a várias mudanças na sua designação e nas suas valências de intervenção, revelaram-se incompatíveis com as políticas e os objetivos do Plano. Em meados da década de 1980 um relatório da Direcção-Geral de Educação de Adultos (PORTUGAL, 1986) revelava dados que permitiam concluir que aquele Plano havia sido abandonado e que os apoios concedidos pelo Ministério da Educação à educação popular, ao associativismo e à intervenção comunitária eram praticamente inexistentes.

## MODERNIZAÇÃO, EDUCAÇÃO DE SEGUNDA OPORTUNIDADE E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A segunda metade dos anos de 1980 ficou marcada pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (ainda atualmente em vigor), em 1986, e pela entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, também nesse ano. A lógica da educação popular de adultos e a centralidade do movimento associativo foram objeto de uma profunda desvalorização e marginalização por parte das orientações políticas dominantes. 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. Para esse “novo” país, os maiores desafios passaram a estar relacionados com os processos de globalização económica, ainda associados à modernização económica e em termos de infraestruturas, à eficácia e à eficiência da gestão pública e privada, ao aumento da produtividade e à competitividade na economia. Nesses desafios, a educação de adultos não foi tida como uma variável estratégica, mas sim como uma estratégia de modernização e controlo social, tendo sido conferido na referida Lei de Bases destaque ao ensino de segunda oportunidade e à formação profissional de inspiração escolar, mesmo que esta última não tivesse sido vista como um subsector da educação de adultos.

O ensino de segunda oportunidade foi predominantemente desenvolvido em escolas do ensino regular e através de cursos noturnos, frequentados por um público em que predominaram os jovens insu-cedidos no ensino regular diurno. Beneficiando-se de regras próprias e de uma importante rede escolar pública já instalada e disseminada por todo o país, este ensino revelou complexos problemas de abandono e dificuldades de articulação com a lógica da educação popular e do associativismo local, acabando por subjugar aquela lógica ao paradigma centralizado da educação formal, à certificação escolar de níveis formalmente exigidos pelos ensinos básico e secundário (regulares e diurnos) e aos imperativos do prosseguimento de estudos impostos aos estudantes regulares. Em face de uma forte escolarização e formalização da educação de adultos, a formação profissional foi assumida como uma via autónoma e paralela, concentrando crescentes recursos financeiros, oriundos sobretudo da União Europeia, mas revelando incompatibilidades estruturais, políticas e pedagógicas com a lógica da educação popular e da educação de base que, de resto, sempre ignorou.

A educação escolar de segunda oportunidade e a formação profissional foram assim os elementos emblemáticos das políticas sociais entre meados das décadas de 1980 e de 1990. Na verdade, as ações dirigidas a adultos beneficiaram-se de fundos significativos da União Europeia no âmbito, por exemplo, do Programa Operacional de Desenvolvimento

da Educação para Portugal (Prodep), concentrando-se nas modalidades de ensino recorrente e de formação profissional e inscrevendo-se numa orientação de qualificação de mão de obra e de modernização económica. A certificação escolar e a qualificação profissional acabaram por sair reforçadas, alargando-se a oferta de formação e incentivando-se a procura de certos públicos em idade ativa (ALMEIDA, 1995). Porém, em nada se contribuiu para a criação de uma política pública de educação de adultos. A lógica da educação popular e do associativismo dificilmente poderia reconquistar espaço perante o protagonismo de uma administração centralizada da educação. A descontinuidade das políticas e das ações, num país com debilidades socioeducativas estruturais, cimentadas por décadas de descaso público, representou em si mesmo outro relevante problema estrutural das políticas educativas contemporâneas, aparentemente voláteis, ou pelo menos pouco compatíveis com o médio e o longo prazos, mais dependentes de resultados imediatos que legitimem certas escolhas.

A lógica democrática-emancipatória sobreviveu, a partir de então, nas margens do sistema educativo e, frequentemente, para além da definição oficial e jurídica daquele universo, umas vezes revelando-se presente através de projetos de investigação-ação e de investigação participativa desenvolvidos por instituições do ensino superior em articulação com associações, projetos comunitários, iniciativas de desenvolvimento local, etc. (entre outros, ERASMIE; LIMA; PEREIRA, 1984; MELO; SOARES, 1994; FRAGOSO, 2009), outras vezes procurando apoios junto de políticas sociais orientadas para a infância, a terceira idade, a formação profissional, o combate à pobreza, as iniciativas locais de emprego, o desenvolvimento rural, beneficiando-se dos novos programas comunitários de apoio a certas áreas sociais (entre outros, LIMA, 2006).

De fato, um considerável número de associações da sociedade civil, de novo tipo e vocação, emergiu a partir de meados da década de 1980, ocupando novos espaços de intervenção local abertos pelo acesso a programas e fundos europeus, raramente tendo como objetivo principal a educação popular e de base de adultos, embora por vezes introduzindo essas valências no âmbito da sua ação social. Noutros casos, ocorreu uma reconversão e reorganização de algumas associações que se tinham consolidado no quadro da lógica do associativismo popular e da educação popular, então confrontadas com a ausência de políticas e de financiamentos especificamente orientados para a educação de adultos. Evoluíram, muitas delas, para o estatuto de instituições particulares de solidariedade social (ALMEIDA, 2011), prestando vários serviços de proximidade, de índole social, sob contratualização e no quadro de parcerias estabelecidas com os organismos oficiais de segurança social. Globalmente, não deixaram de ser ações socialmente induzidas pelos organismos públicos do Estado (GUIMARÃES; SILVA; SANCHO, 2000), mais

do que iniciativas popularmente iniciadas a partir de dinâmicas locais ou comunitárias. Em qualquer caso, tais projetos e iniciativas mantiveram no terreno várias ações que, em graus muito variados, ainda podem ser relacionadas com a lógica democrática-emancipatória. Contudo, foram colocadas à margem de uma política pública minimamente clara e consistente e, obviamente, também à margem dos financiamentos públicos que seriam compatíveis com uma política social de vocação cívica e democrática.

### **QUALIFICAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

A situação das políticas públicas de educação de adultos, em meados da década de 1990, caracterizava-se por uma acentuada crise e desinstitucionalização. O ensino recorrente, com todas as suas potencialidades, mas também com todos os seus problemas (entre outros, SANCHO, 2000; ESTEVES, 1996; PINTO; MATOS; ROTHES, 1998), e a formação profissional tenderam então a esgotar o setor, diluído e marginalizado, da educação de adultos (SILVA; ROTHES, 1998, p. 28-32), silenciando todas as restantes áreas de intervenção, especialmente as questões relativas à alfabetização (para muitos setores completamente ultrapassadas) e de literacia (BENAVENTE et al., 1996).

Foi neste contexto de crise que o Programa Eleitoral do Partido Socialista, de 1995, inscreveu a educação de adultos no discurso político, prometendo o “relançamento” do setor. Essa promessa partiu de um diagnóstico que, do ponto de vista académico, se encontrava realizado e consensualizado, isto é, da constatação genérica da “ausência de um sistema de educação de adultos”. Por isso, foi pensada uma política de desenvolvimento: a promoção da educação extraescolar, da educação para o desenvolvimento, bem como o apoio ao movimento associativo. Em suma, prometeu-se o renascimento da educação de adultos segundo a lógica democrática-emancipatória, articulada com alguns princípios das outras lógicas. Contrariamente, o governo veio, em 1998, a lançar um Programa para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, momento a partir do qual “educação e formação” passaram a ser articuladas terminologicamente. Assistiu-se, em 1999, ao estabelecimento da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos. Para essa organização, optou-se por uma estrutura minimalista, de indução e de mediação, remetendo importantes matérias para fases ulteriores de decisão e colocando a Agência numa situação de regime de instalação do qual, de resto, nunca chegaria a ser resgatada pelo próprio governo do Partido Socialista, até a sua extinção em 2002, já sob a vigência do XV Governo Constitucional formado pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Popular (centro-direita). Por esta razão parece legítimo entender que a criação desta Agência ocorreu, paradoxalmente, à margem de uma política de desenvolvimento da educação de adultos (LIMA, 2005).

O interregno da revalorização da educação de adultos terminou, de novo, com a sua evacuação desta expressão dos discursos de política educativa. Os discursos políticos e demais documentos orientadores desde então deixaram de nomear a categoria “educação de adultos”, optando antes por “educação e formação de adultos”, “qualificação dos recursos humanos”, “formação vocacional” e “qualificação ao longo da vida”. A educação de adultos voltou a sucumbir enquanto política educativa pública, encontrando-se sitiada, drasticamente restringida a certas dimensões da “aprendizagem de adultos” no âmbito de orientações neoliberais (GRIFFIN, 1999b). A própria população adulta perdeu identidade, acabando conceitualmente rejuvenescida por referência ao “ensino recorrente” para jovens-adultos e restringida à “população ativa” para efeitos de “qualificação profissional”.

Estas mudanças passaram a ser mais notórias nos programas de governo seguintes, levando a que a *qualificação dos portugueses* fosse fulcral na agenda política nacional. No Programa do Governo de 2005, um dos cinco grandes eixos da política consistiu em

[...] retomar o crescimento da economia de forma sustentada e visando a modernização do País, fazendo do conhecimento, da inovação, da qualificação dos portugueses e da melhoria dos serviços do Estado os caminhos do progresso. (PORTUGAL, 2005a, p. 7)

Adicionalmente, o Plano Tecnológico, articulado com as orientações da União Europeia e associado ao esforço de qualificação do capital humano como fator de progresso, constituiu-se num dos suportes do alargamento do acesso à aprendizagem ao longo da vida, segundo a União Europeia, nomeadamente no que respeitou à “atualização e ao aprofundamento de competências”. Este Plano teve em vista enfrentar os desafios da flexibilidade do emprego, da reconversão e da atualização profissionais (PORTUGAL, 2005a, p. 21-22), bem como permitiu uma clara associação à lógica de gestão de recursos humanos.

A Iniciativa Novas Oportunidades, implementada depois de 2005, acabou por enfatizar esta lógica. Pretendia-se por essa via favorecer a “convergência com os países mais desenvolvidos”. De resto, esta Iniciativa, associada ao Plano Nacional de Emprego, teve como propósito alargar a participação dos indivíduos ativos e das pequenas e médias empresas em processos de qualificação. Como se afirmou, este programa “constituiu-se num pilar fundamental das políticas de emprego e de formação profissional” no contexto da economia do conhecimento (PORTUGAL, 2005b).

Verificou-se, desde então, também uma preocupação com a garantia da educação de adultos, enquanto direito social, de acesso alargado e com base em prioridades de modernização e controlo social,

através do desenvolvimento de conhecimentos e capacidades úteis à economia. Mas ofertas que entretanto foram implementadas, como o reconhecimento, validação e certificação de competências, envolveram objetivos de adaptação e reconversão da mão de obra que servissem o crescimento económico e o aumento da produtividade e da competitividade. Complementarmente, passou-se a enfatizar a individualização dos percursos de educação e formação, enquanto se fomentou a responsabilização dos adultos pelas suas opções, no contexto da lógica de gestão de recursos humanos.

Após 2007, assistiu-se a um forte incremento das ofertas de educação de adultos, tendo-se verificado até 2011 taxas de participação nunca antes conhecidas em Portugal (PORTUGAL, 2011a). Complementarmente, registou-se nos últimos anos uma forte valorização pela população portuguesa da educação e formação de adultos de carácter formal e não formal (PORTUGAL, 2011b, 2013).

Após 2011, no quadro do programa de assistência financeira instaurado pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Central Europeu e pela Comissão Europeia, a política pública de educação de adultos em vigor desde os anos 2000 foi suspensa. Esta situação expressou mais uma vez o carácter intermitente das políticas públicas em Portugal, tendo dramáticas repercussões para as estruturas de provisão educativas e formativas existentes – os centros locais de educação de adultos –, que foram encerradas, para os educadores de adultos, que foram despedidos, e para os educandos adultos que ficaram ao abandono por não poderem frequentar ofertas de certificação escolar ou de qualificação profissional. Apesar desta situação, não se pode deixar de notar que a formação profissional, apoiada pelo Fundo Social Europeu e levada a cabo por empresas de maior dimensão, denotou um expressivo crescimento no número total de ações realizadas e de participantes (PORTUGAL, 2010), o que claramente revela a predominância da lógica de gestão de recursos humanos.

Desde 2016, tímidos desenvolvimentos foram notados. O Programa Qualifica foi lançado em 2016 (Decreto-Lei n. 232/2016, 29/08), tendo-se dado preferência às ofertas certificadas já conhecidas – o reconhecimento, validação e certificação de competências e os cursos de educação e formação de adultos. Novos centros locais de educação de adultos foram criados, ainda que em menor número do que aquele registado entre 2007 e 2011. Apesar dos discursos políticos proferidos por alguns governantes e outros dirigentes, o financiamento existente não permitiu ainda o relançamento da política pública em vigor até 2011 e muito menos a adoção de uma nova política que denote características da lógica democrática-emancipatória. Este programa, tal como o anterior – a Iniciativa Novas Oportunidades –, retomou princípios das lógicas de gestão de recursos humanos e de modernização e controlo

estatal, designadamente no que se refere às finalidades que o orientam. Estas apontam para o aumento da certificação escolar e de qualificação profissional, com vista à promoção da empregabilidade e à aquisição de competências válidas para o mercado de trabalho. Incluem a redução dos níveis de iliteracia e o aumento das taxas de participação da população portuguesa na educação e formação, com o propósito de Portugal se aproximar dos valores apresentados por países como Alemanha, França ou os países nórdicos. É prevista ainda a articulação entre a provisão educativa existente, promovida pelos centros locais de educação de adultos, o mercado de trabalho e as tendências de desenvolvimento económico regionais, nacionais e internacionais.

De resto, os (poucos) discursos políticos proferidos sobre a educação de adultos no último ano denotam uma exagerada ambição. Na verdade, a atual política pública padece de diversos problemas. O primeiro relaciona-se com a pouca variedade da provisão educativa. Esta é sobretudo certificada, não havendo apoios para ações de educação não formal ou informal, bem como sobre temas que não tenham relevância direta para o mercado de trabalho e o aumento da competitividade. Um segundo problema refere-se ao pequeno número de ofertas disponíveis em face do número de adultos que neste momento pretendem frequentá-las. Este relaciona-se com um terceiro problema que se liga ao baixo financiamento disponível. A maioria dos meios financeiros disponíveis advém largamente do Fundo Social Europeu (em 85%), não sendo apoiadas ofertas da região de Lisboa e do Algarve. Adicionalmente, o financiamento disponível em 2017 e 2018 apresenta valores inferiores aos que foram atribuídos anualmente às estruturas locais de educação de adultos entre 2007 e 2011. Um último problema relaciona-se com o número significativo de adultos (cerca de 50%), na generalidade pouco escolarizados e com baixa qualificação profissional, que não têm participado em ações de educação e formação e que não expressam qualquer intenção em fazê-lo no futuro (PORTUGAL, 2013). Envolver estes sujeitos exige finalidades da provisão educativa próximas da lógica democrática-emancipatória, comprometendo-os com as mudanças sociais e educativas observadas, o que a política pública na atualidade não propõe.

## **O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS DESCONTÍNUAS**

Globalmente, a situação portuguesa desde o 25 de Abril de 1974 caracteriza-se por uma presença apagada e intermitente da educação de adultos nas agendas de política educativa. Esta situação resultou numa generalizada não participação da maioria dos adultos em programas e ações de educação, por sistemáticos desencontros entre as decisões políticas estatais e os interesses, as lógicas e as experiências de grande parte dos

setores socioeducativos que, no terreno, mantêm ainda um campo de práticas reconhecível como de aprendizagem e educação de adultos. Só mais recentemente, no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, a educação de adultos assumiu algum protagonismo político. Todavia, esse protagonismo suportou-se em finalidades e orientações mais próximas da lógica de gestão de recursos humanos, deixando sérias dúvidas quanto ao potencial democrático e emancipatório dos programas e ofertas implementadas. Assim, a recusa de uma política de educação de adultos global e integrada (MELO; LIMA; ALMEIDA, 2002), especialmente no que concerne à educação básica, à educação popular, à educação comunitária e ao desenvolvimento local, não pode deixar de ser interpretada como uma forma de controlo e de reprodução social. Com efeito, as políticas públicas de educação de adultos revelaram-se um possível analisador do grau de compromisso social e de democratização das próprias políticas educativas globalmente consideradas. Apresentaram-se também como um possível indicador do grau de coesão social almejado por distintas lógicas de políticas sociais.

Se, em termos de políticas públicas, esta é a tese do presente trabalho, em termos de práticas também podem ser identificadas tendências de desenvolvimento aproximadas. De resto, estas tensões são particularmente evidentes em ofertas como o reconhecimento, validação e certificação de competências, sendo que a iniciativa de educação de adultos de base foi a que maior número de adultos envolveu na última década (mais de 386.000 adultos certificados) (PORTUGAL, 2011a).

Tal como muitos outros dispositivos, o reconhecimento, validação e certificação de competências assentou-se em duas ideias-chave – justiça social e mudança social (HARRIS, 1999; ANDERSSON; HARRIS, 2010) –, que podem ser atribuídas a lógicas democráticas e emancipatórias e, em alguma medida, de modernização e de controlo social. No entanto, se inicialmente estas ideias eram centrais, mais recentemente assistiu-se a uma viragem ideológica que atribuiu maior importância aos saberes que facilitavam o desenvolvimento económico, de resto notadas em termos mais gerais (GLASTRA; HAKE; SCHEDLER, 2004; ANDERSSON; FEJES; SANDBERG, 2013). Consequentemente, a valorização das aprendizagens desenvolvidas ao longo da vida ganhou novos matizes. Com desenvolvimentos como o Quadro Europeu de Qualificações (e o Quadro Nacional correspondente), as finalidades do reconhecimento, validação e certificação de competências em Portugal e noutros países passaram a acentuar as competências (de carácter profissional) e a relação destas com o mercado de trabalho. Por esta via, registou-se uma maior aproximação entre educação/formação e trabalho, economia e competitividade. O reconhecimento de saberes desenvolvidos ao longo da vida apresentou desde então um papel essencial na promoção da empregabilidade e na responsabilização

dos indivíduos pelas suas opções educativas e formativas com impacto em termos profissionais (BARROS, 2013; GUIMARÃES, 2013).

Sendo visto como um dispositivo que visava promover a justiça social, devido à abrangência das competências-chave que poderiam ser reconhecidas e validadas, ao envolvimento de adultos pertencentes a grupos sociais muito variados, à certificação escolar que permitia obter, etc., alguns autores denunciaram limitações acerca do impacto do reconhecimento, validação e certificação de competências em termos de emancipação e mudança social (ANTUNES; GUIMARÃES, 2014). Em boa verdade, este processo reunia condições para promover a *biograficidade* dos adultos participantes (ALHEIT; DAUSIEN, 2002), mas poucas mudanças em termos sociais, profissionais, cívicos e políticos puderam ser registadas. Neste sentido, a educação e a formação revelavam-se relativamente instrumentais, pois as dinâmicas de emancipação ocorridas eram sobretudo de caráter subjetivo e individual. Muitos dos saberes desenvolvidos correspondiam à valorização pessoal, ao aumento da autoestima e da autoconfiança e a um maior sentido de responsabilidade. Simultaneamente, as aprendizagens e as mudanças declaradas pelos adultos não deixavam de parecer poucas e de registar uma certa modéstia, em particular se forem consideradas as finalidades políticas associadas à educação e formação de adultos e, no caso português, à Iniciativa Novas Oportunidades, o Programa que impulsionou fortemente esta oferta (LIMA; GUIMARÃES, 2012).

De fato, a Iniciativa Novas Oportunidades e, mais recentemente, o Programa Qualifica parecem seguir uma lógica de gestão de recursos humanos, nomeadamente de qualificação e de melhoria da competitividade, no combate contra as “lacunas” e os “défices” de qualificações apresentados pela população portuguesa. Neste âmbito, esperava-se que o reconhecimento, validação e certificação de competências contribuísse para que os adultos certificados “subissem mais um degrau da escala social”, embora tal subida fosse subjetiva e discursiva e não se traduzisse em impactos efetivos na vida dos adultos. Mas estes programas estão longe de concretizar as ambiciosas finalidades às quais se propõem. De fato, o reconhecimento, validação e certificação de competências não permitiu um aumento significativo da empregabilidade, mas favoreceu a motivação dos adultos pela educação, formação e aprendizagem, a valorização pessoal e o sentimento de inclusão social e cultural. No fundo, pareceu contribuir para a mobilização de potencialidades, para o desenvolvimento de competências *soft* que, por razões diversas, conduziram certos adultos certificados a um beco sem saída. Esta situação decorria da falta de ofertas educativas e formativas que poderiam ser frequentadas depois do processo concluído, bem como da desadequação do percurso efetuado relativamente a percursos posteriores de educação superior.

Em termos futuros, restará saber quantos cidadãos adultos se terão ganho para um projeto de educação e aprendizagem ao longo da vida que, em Portugal, continua a tardar no contexto de políticas públicas descontínuas, tanto mais que são conhecidas as baixas taxas de participação dos adultos portugueses (9,6% em 2016) (EUROSTAT, 2017) e é reconhecida a tradicional debilidade da oferta educativa neste domínio, a contrastar com a situação vivida noutros países da União Europeia, muito especialmente os do Norte. A elevação das taxas de participação da população adulta, em todo o tipo de ações de educação, formação e aprendizagem ao longo da vida, aproveitando os resultados alcançados e as correspondentes sinergias, foi, indubitavelmente, um dos maiores testes à política prosseguida durante os últimos anos. Todavia, o mais relevante resultado da frequência dessa oferta pública não foi a melhoria das condições materiais de vida, através de empregos mais qualificados e mais bem pagos, na empregabilidade e na competitividade. Ao contrário, o fator mais importante foram o aumento da autoestima e o empoderamento individual dos educandos que se sentiram, a partir de então, mais responsáveis pelos seus percursos de educação e formação, segundo uma perspetiva de desenvolvimento humano, pessoal e social, de busca de autonomia, de autoconfiança e de responsabilidade, por vezes mesmo na linha da melhor tradição da “educação liberal de adultos”, da educação popular, do esclarecimento, da produção cultural e da fruição estética. Estes resultados, contudo, têm sido desvalorizados tanto em termos de políticas sociais quanto em termos educacionais. Isso deve-se ao fato de a política governamental que tem predominado em Portugal ter optado por atribuir um destaque evidente à dimensão individual da lógica de gestão de recursos humanos, mantendo a política pública de educação de adultos longe das lógicas democrática-emancipatória e das raízes educativas e filosóficas humanistas e críticas do campo.

Parece, assim, que as políticas de educação de adultos têm sido perspectivadas pela generalidade dos governos portugueses como uma preocupação ideológica típica de um período revolucionário do passado, ao passo que a qualificação do capital humano, a formação profissional dos trabalhadores e as estratégias gerencialistas para o aumento da competitividade económica constituem-se em prioridades reais que, pretensamente, tornarão tudo possível em termos de modernização e crescimento do país.

## REFERÊNCIAS

ALHEIT, Peter; DAUSIEN, Betina. The “double face” of lifelong learning: two analytical perspectives on a “silent revolution”. *Studies in the Education of Adults*, London, v. 34, n. 1, p. 3-22, 2002.

ALMEIDA, João Ferreira (Coord.). *Avaliação do PRODEP/Subprograma Educação de Adultos: relatório final*. Lisboa: ME/Departamento de Educação Básica, ISCTE, 1995. Versão provisória.

- ALMEIDA, Vasco. Estado, mercado e terceiro setor: a redefinição das regras do jogo. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 92, p. 85-104, 2011.
- ANDERSSON, Per; FEJES, Andreas; SANDBERG, Fredrik. Introducing research on recognition of prior learning. *International Journal of Lifelong Education*, London, v. 32, n. 4, p. 405-411, 2013.
- ANDERSSON, Per; HARRIS, Judy (Ed.). *Re-theorising the recognition of prior learning*. Leicester: Niace, 2010.
- ANTUNES, Fátima; GUIMARÃES, Paula. Lifelong education and learning, societal project and competitive advantage: tensions and ambivalences in policy and planning of educational change in Portugal. *Globalisation, Societies and Education*, London, v. 12, n. 1, p. 71-91, 2014.
- BARROS, Rosanna. The Portuguese case of RPL, new practices and new adult educators: some tensions and ambivalences in the framework of new public policies. Introducing research on recognition of prior learning. *International Journal of Lifelong Education*, London, v. 32, n. 4, p. 430-446, 2013.
- BARROS, Rosanna; GUIMARÃES, Paula; LIMA, Licínio C. Comparative issues in public policies on representations of adult learning and education: reports to Confintea VI of European Union Countries. In: CONFERENCE ESREA NETWORK ON "POLICY STUDIES IN ADULT EDUCATION". *Proceedings...* Nottingham: ESREA, 2012.
- BENAVENTE, Ana (Coord.); ROSA, Alexandre; COSTA, António Firmino; ÁVILA, Patrícia. *A literacia em Portugal*. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e CNE, 1996.
- CAVACO, Cármen. *Adultos pouco escolarizados*. Políticas e práticas de formação. Lisboa: Educa, 2009.
- ERASMIE, Thord; LIMA, Licínio C.; PEREIRA, Licínio Chaínho. Adult education and community development: experiences from programs in Northern Portugal. *Convergence*, Thousand Oaks, CA, n. 4, p. 17-26, 1984.
- ESTEVES, Maria João. O retorno à escola: uma segunda oportunidade? Trajectórias sociais e escolares dos jovens e adultos que frequentam os cursos do ensino recorrente de adultos. *Inovação*, v. 9, n. 3, p. 219-239, 1996.
- EUROSTAT. *Statistics*. 2017. Disponível em: <epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc440&plugin=1>. Acesso em: jul. 2017.
- FRAGOSO, António. *Desarrollo comunitario y educación*. Xátiva: L'Ullal Dialogos, 2009. (Aprendizajes, posiciones y procesos, 13)
- GLASTRA, Folke J.; HAKE, Barry J.; SCHEDLER, Petra E. Lifelong learning as transitional learning. *Adult Education Quarterly*, Thousand Oaks, CA, v. 54, n. 4, p. 291-307, 2004.
- GRIFFIN, Colin. Lifelong learning and social democracy. *International Journal of Lifelong Education*, London, v. 18, n. 5, p. 329-324, 1999a.
- GRIFFIN, Colin. Lifelong learning and welfare reform. *International Journal of Lifelong Education*, London, v. 18, n. 6, p. 431-452, 1999b.
- GUIMARÃES, Paula. *Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006)*. A emergência da educação para a competitividade. Braga: Universidade do Minho, 2010.
- GUIMARÃES, Paula. Reinterpreting lifelong learning: meanings of adult education policy in Portugal, 1999-2010. *International Journal of Lifelong Education*, London, v. 32, n. 2, p. 135-148, 2013.
- GUIMARÃES, Paula; SILVA, Olívia Santos; SANCHO, Amélia Vitória. Educação/formação de adultos nas associações: iniciativas popularmente promovidas ou socialmente organizadas? In: LIMA, L. C. (Org.). *Educação de adultos: forum II*. Braga: Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho, 2000. p. 169-235.
- HARRIS, Judy. Ways of seeing the recognition of prior learning (RPL): what contribution can such practices make to social inclusion? *Studies in the Education of Adults*, London, v. 31, n. 2, p. 124-139, 1999.

- LIMA, Licínio C. A educação de adultos em Portugal (1974-2004). In: CANÁRIO, R.; CABRITO, B. (Org.). *Educação e formação de adultos: mutações e convergências*. Lisboa: Educa, 2005. p. 31-60.
- LIMA, Licínio C. (Org.). *Educação não escolar de adultos*. Iniciativas em contextos associativos. Braga: Universidade do Minho/UEA, 2006.
- LIMA, Licínio C. Intermitencias políticas de la educación permanente: del deficit de cualificación a la promoción de la ciudadanía. In: APARICIO BARBERÁN, M.; CORELLA LLOPIS, I. (Org.). *Educación permanente y ciudadanía*. Xàtiva, València: Instituto Paulo Freire, 2013. p. 19-42.
- LIMA, Licínio C.; GUIMARÃES, Paula. *European strategies in lifelong learning: a critical introduction*. Opladen-Germany: Barbara Budrich, 2011.
- LIMA, Licínio C.; GUIMARÃES, Paula (Org.). *Percursos educativos e vidas dos adultos: reconhecimento, validação e certificação de competências numa associação de desenvolvimento local*. Braga: Universidade do Minho/UEA, Associação para o Desenvolvimento das Terras Altas do Ave, Homem e Cávado, 2012.
- LIMA, Licínio C.; GUIMARÃES, Paula. Portugal: Policy and adult education. In: CORNER, T. (Org.). *Education in the European Union*. Pre-2003 member states. Londres: Bloomsbury, 2015. p. 245-263.
- LIMA, Licínio C.; GUIMARÃES, Paula; TOUMA, Nathalie. Adult learning and education policies in Germany, Portugal and Sweden: an analysis of national reports to Confintea VI. In: EGETENMEYER, R. (Org.). *Adult education and lifelong learning in Europe and beyond*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2016. p. 29-65.
- MELO, Alberto. *Passagens revoltas 1970-2012: 40 anos de intervenção por ditos e escritos*. Lisboa: Sítio do Livro, 2012.
- MELO, Alberto; BENAVENTE, Ana. *Educação popular em Portugal, 1974-1976*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.
- MELO, Alberto; LIMA, Licínio C.; ALMEIDA, Mariana. *Novas políticas de educação e formação de adultos: o contexto internacional e a situação portuguesa*. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, 2002.
- MELO, Alberto; SOARES, Priscila. Serra do Caldeirão. Construindo a vontade colectiva de mudança. *Formar*, n. 12, p. 13-30, 1994.
- PINTO, Jorge; MATOS, Lisete; ROTHES, Luís Areal. *Ensino recorrente: relatório de avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.
- PORTUGAL. Ministério da Educação. *Trabalhos preparatórios para o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos (PNAEBA)*. Relatório de síntese. Lisboa: Direcção-Geral da Educação Permanente, 1979.
- PORTUGAL. Ministério da Educação. *A educação de adultos, 1980/1985*. Actividades da DGEA. Lisboa: Direcção-Geral de Educação de Adultos, 1986.
- PORTUGAL. *Programa do XVI Governo Constitucional, 2005a*. Disponível em: <[www.portugal.gov.pt/pt/GC16](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16)>. Acesso em: jul. 2017.
- PORTUGAL. *Iniciativa Novas Oportunidades*. Iniciativa no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico, 2005b. Disponível em: <[www.novasoportunidades.gov.pt](http://www.novasoportunidades.gov.pt)>. Acesso em: jul. 2017.
- PORTUGAL. Gabinete de Estratégia e Planeamento / Ministério do Trabalho e da Solidariedade. *Inquérito à formação profissional contínua 2010*. Lisboa, 2010.
- PORTUGAL. Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. *Linhas orientadoras para o futuro da Iniciativa Novas Oportunidades*. Lisboa, 2011a.
- PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. *Aprendizagem ao longo da vida*. Inquérito à educação e formação de adultos 2007. Lisboa, 2011b.
- PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. *Aprendizagem ao longo da vida*. Inquérito à educação e formação de adultos 2011. Lisboa, 2013.

SANCHO, Amélia Vitória. A educação de adultos na escola. 2º ciclo nocturno. In: LIMA, L. C. (Org.). *Educação de adultos: forum II*. Braga: Universidade do Minho/UEA, 2000. p. 57-73.

SILVA, Augusto Santos; ROTHES, Luís Areal. Educação de adultos. In: PORTUGAL. Ministério da Educação. *A evolução do sistema educativo e o PRODEP*. Estudos temáticos. Lisboa: ME/DAPP, 1998. v. III, p. 17-103.

Recebido em: 29 AGOSTO 2017 | Aprovado para publicação em: 31 JANEIRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.