

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL
1974-2014
A FORÇA DAS IDEIAS NO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Maria Luísa Ferreira de Araújo

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Orientadora
Professora Doutora Patrícia Durães Ávila, Professora Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Junho, 2015



Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL 1974-2014 A FORÇA DAS IDEIAS NO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Luísa Ferreira de Araújo

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

JÚRI

- Presidente** Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
- Vogais** Doutor José David Gomes Justino, Professor Associado com Agregação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Lisboa
- Doutor Luís Maria Fernandes Areal Rothes, Professor Coordenador da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto
- Doutora Catherine Bernardette Yvone Moury, Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Lisboa
- Doutora Maria de Lurdes Reis Rodrigues, Professora Associada com Agregação do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
- Orientadora** Doutora Patrícia Durães Ávila, Professora Auxiliar do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Ao Tóze, Zé Pedro, Diogo, Inês, Gonçalo e Joshua

Agradecimentos

À Professora Patrícia Ávila, que acompanhou e orientou esta investigação, agradeço a disponibilidade, o incentivo e a simpatia.

À Lurdes, que me abriu as portas para os mundos das Políticas Públicas e da Educação e que inspirou esta jornada “tardia” pelo caminho da investigação, agradeço, sobretudo, a amizade.

Ao António, que durante mais de vinte anos me ofereceu a sua amizade e a sua sabedoria política.

Aos professores do Doutoramento em Políticas Públicas, agradeço os ensinamentos.

A todos os que aceitaram ser entrevistados, agradeço a disponibilidade e a simpatia.

À Maria João, com quem me aventurei pelo mundo das Políticas Públicas de Energia e Ambiente e a todos os meus colegas de doutoramento, agradeço o companheirismo.

Ao meu pai e à minha mãe, por tudo o que sou.

À Helena, à Teresa, à Belly, ao Luís e à Ninita por serem os melhores irmãos do mundo.

A todos os meus amigos.

À Ana, à Géraldine e ao Guilherme por fazerem os meus filhos felizes

Ao Tózé, ao Zé Pedro, ao Diogo, à Inês, ao Gonçalo e ao Joshua, agradeço acima de tudo o amor incondicional.

Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos em Portugal, 1974-2014: A Força das Ideias no Desenho das Políticas Públicas

Resumo:

O défice de qualificação da população adulta em Portugal é reconhecido como um factor que condiciona o desenvolvimento do país e o coloca em situação de desvantagem para competir no contexto internacional e para responder às crescentes exigências das sociedades atuais. Durante 40 anos de democracia, foram lançadas em Portugal diversas medidas de política para a educação e formação de adultos, visando criar condições e oportunidades que assegurassem a existência de ofertas formativas para este segmento da população. Porém, o problema do défice de qualificações permanece. Esta investigação visa encontrar explicações para a persistência deste problema. O trabalho empírico, resultante da análise das estratégias e políticas de qualificação de adultos entre 1974 e 2014 foi enquadrado conceptualmente por modelos de Análise das Políticas Públicas, com o objetivo de compreender em que medida factores como o grau de priorização política, a força da ideologia e a influência das comunidades epistémicas, as configurações institucionais e as continuidades e descontinuidades das políticas impactaram nos resultados alcançados e na persistência dos baixos níveis de qualificação da população adulta em Portugal.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas; força das ideias; educação e formação de adultos; défice de qualificação; oportunidades de qualificação; aquisição de competências.

Abstract:

The deficit of qualification of adults in Portugal is a well known problem that conditions and prevents the development of the country. This is a drawback for Portugal and a competitive disadvantage in the international market given the increasing demands for qualification in today's societies. During the last 40 years of democracy Portugal launched different public policies for adult educational that aimed at creating conditions and opportunities to ensure adequate training programmes for this segment of population. However the issue of lack of qualification remains. This research aims to find explanations for this persistent issue. The empirical work, encompassing the analysis of strategies and policies of adult qualification ranging from 1974 to 2014, was conceptually framed by models of Public Policy Analysis. The key objective was to understand how far factors like the establishment of politic priorities, the power of existing ideas, the influence of epistemic communities, the institutional framework and the continuities and discontinuities of the undertaken policies impacted on the achieved results and explain the persistence of the low level of qualification in the portuguese adult population.

Key words: Public Policies Analysis; power of ideas; adult education and training; lack of qualification; qualification opportunities; competencies and skills.

Policy Analysis is concerned with “who gets what” in politics and, more important, “why” and “what difference it makes”. We are concerned not only with what policies governments pursue, but why governments pursue the policies they do, and what the consequences of these policies are.

Thomas R. Dye

There is, perhaps, no branch of our vast education system which should more attract within its particular sphere to aid and encouragement of the State than adult education.

Winston Churchill

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	XIX
ÍNDICE DE QUADROS	XXI
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	XXIII
INTRODUÇÃO	1
Objetivo da pesquisa	4
Questões e hipóteses de pesquisa	5
Metodologia	7
Estrutura e desenho da pesquisa	10
Organização da tese.....	17
<i>PARTE I</i>	
<i>ENQUADRAMENTO</i>	<i>19</i>
CAPÍTULO 1. AS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS.....	19
1.1. A CENTRALIDADE ECONÓMICA E SOCIAL DA QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES.....	19
Qualificação, competitividade, desenvolvimento económico	20
Qualificação, emprego e mercado de trabalho	23
Qualificação das populações e a redução das desigualdades.....	24
1.2. O PAPEL DO ESTADO NA QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES	27
1.3. A GLOBALIZAÇÃO, A EUROPEIZAÇÃO E A DIFUSÃO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO	32
Influência da UNESCO na evolução das políticas de qualificação das populações adultas	32
Influência da OCDE no agendamento e desenho das políticas nacionais de qualificação	39
As políticas de qualificação no espaço europeu	42
O processo político na União Europeia	42
A tomada de decisão e o funcionamento da União Europeia	43
A União Europeia e as políticas de educação e formação	45
1.4. A EVOLUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS DE QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES ADULTAS..	50
Consolidação e afirmação da área de políticas de educação e formação de adultos	52
Educação e formação de adultos num contexto de maior amplitude: novas práticas e novos contextos de aprendizagem	54
A Aprendizagem ao Longo da Vida	54
Os contextos de aprendizagem formais, não-formais e informais	56
As competências e as competências-chave.....	57
O processo de reconhecimento de competências.....	61
A Educação e Formação de Adultos.....	62
1.5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	64

CAPÍTULO 2. ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: VISÕES ALTERNATIVAS DE UM PROCESSO

COMPLEXO.....	69
2.1. AS ORIGENS DO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	70
2.2. A ANÁLISE MACRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MODELOS CONCEPTUAIS	73
O Modelo Pluralista	73
O Modelo da Escolha Racional	76
As Teorias Neoinstitucionalistas	77
O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional.....	78
O Neoinstitucionalismo Sociológico	79
O Neoinstitucionalismo Histórico	80
2.3. A ANÁLISE MESO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MODELOS EXPLICATIVOS.....	83
Policy Cycle: um modelo orientador da análise das políticas públicas	84
Modelo dos “Três I”: o papel das ideias, dos interesses e das instituições na análise da ação pública	87
Multiple Streams: problemas, alternativas, soluções e políticas públicas	90
Top Down Policymaking Model: a influência das elites nacionais na mudança política	96
Advocacy Coalition Framework: as ideias como fator indutor de mudança	98
Dismantling Public Policy : uma estratégia de extinção de políticas	102
2.4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	107

PARTE II

AS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA PORTUGUESA NA DEMOCRACIA..... 113

CAPÍTULO 3. OS ANTECEDENTES

3.1. O ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO PORTUGUESA NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX, UM PONTO DE PARTIDA MUITO DESFAVORÁVEL	114
3.2. A CAMPANHA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS –CNEA	118
O agendamento da CNEA	118
O desenho, a formulação e a implementação da CNEA.....	120
Objetivos e metas	122
Contexto institucional e atores	122
Mobilização de recursos.....	124
A avaliação da CNEA	124
A comparação internacional: a posição de Portugal após a CNEA	129
3.3. A EMERGÊNCIA EM PORTUGAL DE UM SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....	133
3.4. O RESSURGIR DO PROBLEMA DA QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA NA AGENDA POLÍTICA: A REFORMA VEIGA SIMÃO.....	134
3.5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	137

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA EM PORTUGAL, 1974-	
2011	141
As ideias-base da educação popular: o poder de uma comunidade epistémica	144
O período de “normalização democrática”	145
4.1. O PNAEBA: PLANO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE BASE DE ADULTOS ...	147
O contexto político, social e económico	148
O agendamento do PNAEBA: o reconhecimento político do problema do baixo nível de qualificação em Portugal	149
O desenho e a formulação do PNAEBA	150
As Ideias-base do PNAEBA	153
A concretização e a operacionalização do PNAEBA	155
A avaliação do PNAEBA	159
A comparação internacional: a posição de Portugal após o PNAEBA	163
4.2. A EXPANSÃO DO ENSINO RECORRENTE PARA ADULTOS EM PORTUGAL	165
O contexto político, social e económico	165
A Lei de Bases do Sistema Educativo	167
O estatuto marginal da Educação de Adultos na Lei de Bases do Sistema Educativo	168
A Reforma do Sistema Educativo e a Educação de Adultos	172
O desenvolvimento do Ensino Recorrente	174
As Ideias-base do Ensino Recorrente	179
A posição da comunidade epistémica perante o Ensino Recorrente	180
A avaliação do Ensino Recorrente	181
4.3. CRESCIMENTO E A SUPREMACIA DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL	185
4.4. A ANEFA -AGÊNCIA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS	190
O contexto político, social e económico	190
Os impactos do Estudo Nacional de Literacia	192
Um novo paradigma para a educação e formação de adultos	194
A criação da ANEFA: novas orientações para as políticas de educação e formação de adultos	196
Recursos mobilizados, atores e contexto institucional	197
As Ideias-base da ANEFA	200
A posição da comunidade epistémica perante a intervenção da ANEFA	200
A extinção da ANEFA: um recuo nas orientações políticas de educação e formação de adultos	201
A avaliação dos resultados da intervenção da ANEFA	203
A comparação internacional: a posição de Portugal no período pós-ANEFA	207
4.5. A INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES	208
O contexto político, social e económico	208
O Agendamento da Iniciativa Novas Oportunidades: de um problema persistente de importância lateral a uma prioridade política	210

Fluxo dos problemas: a visibilidade do défice de qualificação da população portuguesa	212
Fluxo das políticas: o papel primordial das soluções e alternativas	214
Fluxo da política: uma mudança política favorável à mudança de políticas	214
A abertura de uma janela de oportunidade no campo da educação e formação de adultos.....	215
O desenho e a formulação da Iniciativa Novas Oportunidades	216
Recursos mobilizados, atores e contexto institucional	219
As Ideias-base da Iniciativa Novas Oportunidades	220
A reação da comunidade epistémica às ideias-base da Iniciativa Novas Oportunidades.....	221
A implementação da Iniciativa Novas Oportunidades	222
A avaliação da primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades	226
Resultados da avaliação externa efetuada à Iniciativa Novas Oportunidades.....	226
Avaliação dos impactos da Iniciativa Novas Oportunidades no nível de proficiência nas competências-chave : a participação de Portugal no PIAAC	233
Imagem pública da Iniciativa Novas Oportunidades	234
A posição de Portugal no contexto internacional após a Iniciativa Novas Oportunidades.....	241
4.6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	243
CAPÍTULO 5. A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL, 2011-2014	251
O contexto político, social e económico	251
A Iniciativa Novas Oportunidades avaliada pelo XIX Governo	252
A extinção da Agência Nacional para a Qualificação e dos Centros Novas Oportunidades	257
A extinção da Iniciativa Novas Oportunidades: O desmantelamento subtil de uma Política	260
As Ideias-base do XIX Governo para a Educação e Formação de Adultos	263
A posição da comunidade epistémica perante a inexistência de oferta formativa para adultos	264
A educação e formação de adultos em Portugal após a Iniciativa Novas Oportunidades	265
5.1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	267
CONCLUSÃO	269
Do PNAEBA à ANEFA: estratégias diferentes com impactos idênticos	270
A Iniciativa Novas Oportunidades: uma estratégia de implementação diferente, com resultados distintos	272
Desmantelamento da Iniciativa Novas Oportunidades: Uma não-decisão alheada dos resultados e da avaliação da política	278
A importância dos contextos na análise das políticas de qualificação em Portugal	280
A força das ideias na evolução da qualificação de adultos em Portugal	282
O papel das elites nos processos de agendamento e formulação das políticas de qualificação em Portugal	289
FONTES LEGISLATIVAS	297
BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS	301
SITOGRAFIA	313
ANEXO A – Guiões das Entrevistas.....	315

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Evolução da taxa de abandono escolar precoce entre 2000 e 2011 (18-24 anos).....	3
Figura 2	Evolução do número de adultos em ações de educação e formação (18-64 anos)	3
Figura 3	Evolução da percentagem de adultos com habilitações superiores ao ensino secundário (18-64 anos).....	4
Figura 4	Desenho da pesquisa	13
Figura 5	Representação diagramática do modelo de Easton	72
Figura 6	Representação diagramática do modelo Policy Cycle	85
Figura 7	Representação diagramática do modelo “Três I”	89
Figura 8	Representação diagramática do modelo Multiple Streams	96
Figura 9	Representação diagramática da adaptação do modelo Top Down Policy Making	97
Figura 10	Estrutura do Policy Subsystem no modelo Advocacy Coalition Framework	99
Figura 11	Representação diagramática do modelo Advocacy Coalition Framework	100
Figura 12	Ideais-tipo das estratégias de desmantelamento de políticas	105
Figura 13	Representação diagramática do modelo Policy Dismantling.....	107
Figura 14	Ensino recorrente: taxa de alunos certificados por ciclo de estudos e região	185
Figura 15	Resultados globais do Estudo Nacional de Literacia: distribuição da população por níveis de literacia	193
Figura 16	Evolução da taxa de abandono escolar precoce, Portugal e UE (2000-2005)	207
Figura 17	Evolução do número de adultos inscritos ente 2000 e 2010, por nível de ensino (Continente e Região Autónoma da Madeira)	226
Figura 18	Grau de satisfação dos formandos ao longo do processo de qualificação	228
Figura 19	Avaliação global de satisfação.....	228
Figura 20	Avaliação pelos formandos do desempenho das equipas dos CNO (escala 0-10).....	229
Figura 21	Ganhos de competências percecionados pelos intervenientes na INO, no período pós-certificação, por nível de ensino, relativamente à sua situação de partida	230
Figura 22	Número de adultos inscritos vs número de certificados no ensino básico, nos CRVCC e CNO, entre 2000 e 2010, Continente e Região Autónoma da Madeira	235
Figura 23	Número de adultos inscritos vs número de certificados no ensino secundário, nos CRVCC e CNO, entre 2000 e 2010, Continente e Região Autónoma da Madeira ...	236
Figura 24	Evolução da taxa de abandono escolar precoce, Portugal vs UE (2000-2010).....	241
Figura 25	Evolução da percentagem de adultos em atividades de educação e formação (2001/02-2009/10).....	242
Figura 26	Evolução da percentagem de população ativa com habilitações iguais ou superiores ao nível secundário (anos letivos 2001/02 – 2009/10)	242

Figura 27	Evolução do número de adultos a frequentar ações de educação e formação, nos ensinos básico e secundário (2001/2 a 2012/3)	266
-----------	--	-----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Principais medidas de Políticas Públicas de qualificação de adultos em Portugal(1974-2014).....	11
Quadro 2	Políticas públicas de qualificação da população adulta em Portugal (1974-2014): matriz orientadora da análise do processo político	15
Quadro 3	Principais características das abordagens neoinstitucionalistas.....	83
Quadro 4	Descrição das etapas do Ciclo Político.....	86
Quadro 5	Variáveis de expansão vs variáveis de desmantelamento de políticas	103
Quadro 6	Dimensões e indicadores do desmantelamento de políticas	103
Quadro 7	Cálculo da alfabetização na Europa (1850-1950), a partir de Censos, taxas de alfabetização de recrutas e condenados e assentos matrimoniais	116
Quadro 8	Evolução da taxa de analfabetismo nos países do sul da Europa, população com 15 ou mais anos (1900-1950)	118
Quadro 9	Resultados do Plano de Educação Popular (1952/6): alunos inscritos e aprovados ...	125
Quadro 10	Evolução de adultos inscritos e diplomados (comparação entre os anos letivos 1952/3 a 1955/6 com o ano letivo 1951/2)	126
Quadro 11	Evolução da taxa de analfabetismo em Portugal, população com 7 ou mais anos (1890-1960)	127
Quadro 12	População analfabeta e sem frequência ou grau escolar que em 1960 frequentava o sistema de ensino (15 ou mais anos).....	128
Quadro 13	Taxa Real de Escolarização em Portugal, segundo o nível de educação/ensino, no ano letivo de 1973/74 (%)	137
Quadro 14	Taxa de analfabetismo nos países do sul da Europa em 1980 (população com 15 ou mais anos).....	146
Quadro 15	População analfabeta e sem frequência escolar ou grau de ensino em 1981 e 1991 (15 ou mais anos)	162
Quadro 16	Taxa de analfabetismo em países da Europa do Sul (1985) (população com 15 ou mais anos).....	163
Quadro 17	Taxa Real de Escolarização em Portugal, segundo o nível de educação/ensino, no ano letivo de 1985/86 (%)	166
Quadro 18	População com 15 ou mais anos com habilitações inferiores ao ensino básico preparatório (1991)	182
Quadro 19	Formandos inscritos no ensino recorrente de adultos (1988/9-1999/2000)	183

Quadro 20	Ensino recorrente: formandos inscritos, certificados e abandonos, por Direção Regional de Educação, (1993/4 – 1996/7).....	184
Quadro 21	Níveis de escolaridade da população ativa com habilitações iguais ou inferiores ao secundário (2001)	206
Quadro 22	Impactos da Iniciativa Novas Oportunidades identificados pelo Conselho Nacional de Educação.....	254
Quadro 23	Análise comparativa das características e atributos das políticas e estratégias de qualificação da população adulta em Portugal entre 1974-2011	277
Quadro 24	Estratégias para a qualificação de adultos em Portugal: contextos político, social e económico (1974-2014).....	280
Quadro 25	Ideias-base para a qualificação de adultos: as visões da comunidade epistémica	295

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ALV	Aprendizagem ao Longo da Vida
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDEFOP	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
CERI	<i>Centre for Innovation Research and Innovation</i>
CDS	Partido do Centro Democrático Social
CDS/PP	Partido Popular
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEBAS	Cursos de Educação de Base de Adultos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEA	Campanha Nacional de Educação de Adultos
CNO	Centro Novas Oportunidades
CRVCC	Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
CONFINTEA	Conferencias Internacionais de Educação de Adultos
CRSE	Comissão da Reforma do Sistema Educativo
DGAEE	Direção-geral de Apoio e Extensão Educativa
DGEA	Direção-geral de Educação de Adultos
DGEP	Direção-geral de Educação Permanente
DRE	Direções Regionais de Educação
DREA	Direção Regional de Educação do Alentejo
DREALG	Direção Regional de Educação do Algarve
DREC	Direção Regional de Educação do Centro
DRELVT	Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo
DREN	Direção Regional de Educação do Norte
EA	Educação de Adultos
EF2020	Programa Educação e Formação para 2020
EFA	Educação e Formação de Adultos
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
EUROSTAT	Entidade responsável pelas estatísticas da UE
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FENPROF	Federação Nacional dos Professores
FMC	Formações Modulares Certificadas
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNAT	Federação Nacional para a Alegria no Trabalho
FNE	Federação Nacional da Educação
FSE	Fundo Social Europeu
GETAP	Gabinete para a Educação Tecnológica, Artística e Profissional
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFPA	Instituto de Formação Profissional Acelerada
IST	Instituto Superior Técnico
INO	Iniciativa Novas Oportunidades
JCCP	Junta Central das Casas do Povo
LBSE	Lei de Base do Sistema Educativo
MdE	Memorando de Entendimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECE	Organização para a Cooperação Económica Europeia
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCP	Partido Comunista Português
PEP	Plano de Educação Popular
PIAAC	<i>Programme for International Assessment of Adults Competences</i>
PISA	<i>Programme for international Student Assessment</i>
PNA	Plano Nacional de Alfabetização
PNAEBA	Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos
PNACE	Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego
POPH	Programa Operacional para o Potencial Humano
p.p.	pontos percentuais
PREC	Período Revolucionário em Curso
PRM	Projeto Regional do Mediterrâneo
PRODEP	Programa Operacional de Desenvolvimento da Educação em Portugal
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SIGO	Sistema de Informação e Gestão da Oferta Formativa
UE	União Europeia
UE15	Países que constituíram a UE entre 1995 e 2004
UE27	Totalidade dos países que integram a UE em 2013
UNESCO	<i>United Nations Education, Scientific and Cultural Organization</i>

INTRODUÇÃO

O défice de qualificação da população ativa tem sido, ao longo dos anos, reconhecido como um dos principais problemas com que Portugal se confronta: não só compromete a sustentabilidade do desenvolvimento do país, como o coloca numa situação de desvantagem para competir com os demais Estados-membros da União Europeia e para responder aos crescentes e cada vez mais complexos desafios e exigências com que se depara.¹

Estimativas da OCDE (2003) referem que o PIB português poderia ter crescido cerca de 1,2% ao ano se, entre as décadas de 70 e 90, o nível de escolaridade da população tivesse sido equiparado à média dos países da OCDE. Acresce que Portugal é um dos países em que é mais expressivo o retorno salarial, em resultado do investimento em educação e formação (Blondal, 2002; Carneiro, 2008: 102; Alves, Centeno e Novo, 2010; Portugal, 2004).

Desde meados do século XX que, em todos os estudos comparativos promovidos por organismos internacionais sobre o nível de qualificação das populações adultas das sociedades ocidentais, Portugal fica sistematicamente posicionado nos últimos lugares.

Depois de 1974, com a democratização do país, valores como equidade e igualdade de oportunidades orientaram as políticas públicas de educação, tendo sido criadas condições – institucionais, organizacionais, de mobilização de recursos materiais e financeiros e de envolvimento de atores – para que todas as crianças e jovens tivessem acesso à escola, alargando progressivamente o tempo de obrigatoriedade da frequência escolar (Pires, 2000; Rodrigues, 2010; Silva, 2012; Justino, 2014; Duarte, 2014).

Idênticas orientações não estiveram, no entanto, presentes na educação de adultos. Muitos governos reconheceram a magnitude e a persistência do problema do défice de qualificação da população adulta, bem como o seu impacto no desenvolvimento social e económico do país. No discurso político e nos programas de governo, a temática da educação e formação de adultos era em geral referida. Porém, como procuraremos demonstrar nesta tese, quase sempre como um tema secundário e subsidiário da política educativa para crianças e jovens, sem que, na maior parte dos casos, se tenha traduzido em medidas de política orientadas especificamente para a população adulta.

O ano de 1986 constitui um marco para as políticas de educação e formação de adultos em Portugal. É aprovada a primeira Lei de Bases do Sistema Educativo Português, que

¹ Conferir, designadamente: Mateus, 1992; CEDEFOP, 1999; Lains, 1994; Blondal, 2002; OECD, 2003; OECD, 2005; Carneiro, 2008; Rodrigues, 2010.

atualiza a escolaridade obrigatória para nove anos, aumentando assim o patamar mínimo de qualificação para os jovens e o referencial de qualificação para a população em geral. Por outro lado, Portugal adere como membro de pleno direito às comunidades europeias, passando a competir num espaço económico e social mais alargado e mais exigente. Este novo contexto, resultante destas decisões, parecia favorável a uma maior atenção política ao problema de défice de qualificação da população em Portugal.

Acresce que as instituições supra e transnacionais nas quais Portugal se insere – designadamente União Europeia, OCDE, UNESCO – conferem, desde há muito, uma atenção destacada à problemática da qualificação da população adulta, bem patente na criação de agências especializadas na matéria, na disseminação de boas práticas, na promoção de *benchmarks* e na divulgação de informação estatística, que tem permitido ao país conhecer, em termos absolutos e relativos, a sua situação.

Não obstante este contexto – aparentemente propício à identificação do problema da baixa qualificação dos adultos portugueses como uma questão política abrangente, a exigir soluções com escala adequada à sua dimensão – durante um período de quase duas décadas foram adotadas, de forma descontinuada e secundarizada, algumas medidas de política de qualificação de adultos, que tiveram impactos muito reduzidos, revelando incapacidade para lidar com a natureza e dimensão do problema.

Em 2000, 14 anos após a aprovação da Lei de Bases e da adesão do país às comunidades europeias, 67,9% da população com 15 ou mais anos não tinha o 9.º ano de escolaridade.²

Ao nível da Europa, Portugal ocupava uma posição bastante deficitária. Apenas 19,4% dos portugueses com idades entre os 25 e 64 anos tinha, como habilitação mínima, o ensino secundário, sendo que a média, na União Europeia (UE), atingia os 64,4%; nessa mesma data, Portugal apresentava uma taxa de abandono escolar precoce³ de 43,6% (contra 17,6% de média da UE),⁴ o que significava que quase metade dos jovens portugueses entrava no mercado de trabalho sem a habilitação considerada como o patamar mínimo de qualificação

² Dados extraídos do portal da PORDATA

<http://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+com+15+e+mais+anos+total+e+por+n%C3%ADvel+de+escolaridade+completo+mais+elevado-2101>

³ Percentagem de indivíduos com idade entre os 20 e os 24 anos que concluíram, no máximo, o 3.º ciclo de escolaridade e não estão inseridos em programas de educação ou formação.

⁴ Dados extraídos do portal do EUROSTAT <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/main-tables>

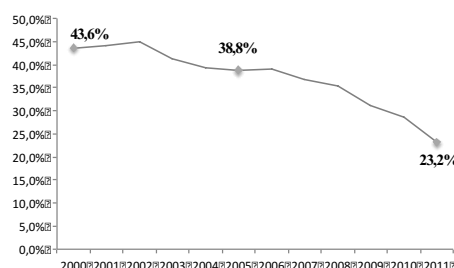
para uma participação plena na vida económica e social,⁵ aumentando assim o número de ativos pouco qualificados em Portugal.

Os três indicadores usados por organismos internacionais (*e.g.* OCDE e EUROSTAT) para aferir a situação de um país, no que respeita à qualificação da população são: *i*) a taxa de abandono escolar precoce; *ii*) a percentagem de adultos (18-64 anos) que frequentam ações de educação e formação; *iii*) a percentagem de população entre os 25 e os 64 anos com habilitação igual ou superior ao ensino secundário.

A evolução destes indicadores entre 2000 e 2011 mostra que se verifica uma **alteração significativa** da situação em Portugal, designadamente no comportamento dos dois primeiros indicadores, mais acentuada a partir de 2005.

O **abandono escolar precoce** decresce mais de 20 p.p. (de 43,6% para 23,2%):

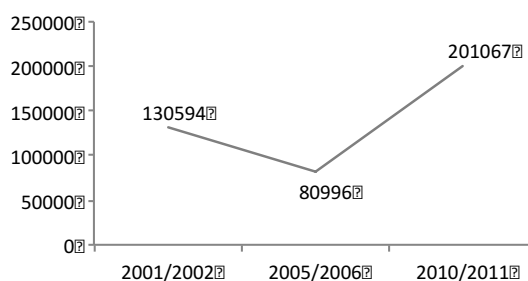
Figura 1 Evolução da taxa de abandono escolar precoce entre 2000 e 2011 (18-24 anos)



Fonte: EUROSTAT

O **número de adultos em ações de educação ou formação** cresce cerca de 54%:

Figura 2 Evolução do número de adultos em ações de educação e formação (18-64 anos)

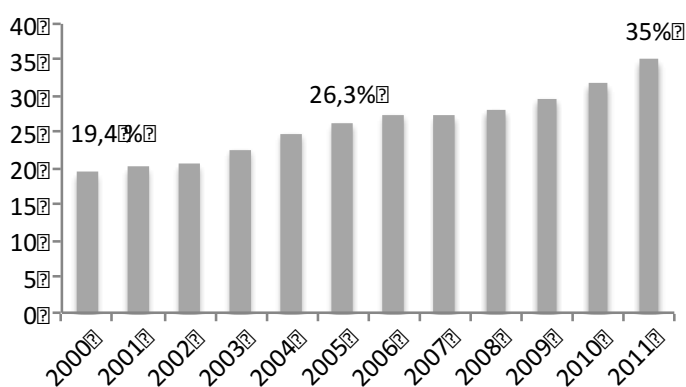


Fonte: DGEEC

⁵ Alcançar como patamar mínimo de qualificação o ensino secundário permitiria a Portugal caminhar para uma convergência com a média de qualificações das populações da UE.

- A percentagem de população **com habilitação igual ou superior ao ensino secundário** apresenta um crescimento relativamente estável durante todo este período.

Figura 3 Evolução da percentagem de adultos com habilitações superiores ao ensino secundário (18-64 anos)



Fonte: INE, *Inquéritos ao emprego*

OBJETIVO DA PESQUISA

Desde o início do século XX que o défice de qualificação da população adulta em Portugal foi percecionado por vários governos como um problema político, e a partir da década de 1950 passou a ser alvo de políticas públicas, tendo sido lançados alguns programas e criadas estruturas para acompanhamento desses programas. Esta investigação tem como objeto de estudo as estratégias e políticas de educação e formação de adultos implementadas em Portugal entre 1974 e 2014 e o seu impacto no nível de qualificação da população adulta portuguesa.

No entanto, para melhor enquadrar e compreender o problema político é importante *conhecer e perceber os seus antecedentes*: a definição de uma questão que requer intervenção pública decorre, regra geral, de uma construção coletiva, diretamente relacionada com as perceções, representações, interesses e valores dos atores envolvidos, a qual deve ser percebida como uma construção histórica, temporal e contextualmente enquadrada (Hill, 2009: 151). É, por isso, relevante conhecer e perceber os antecedentes que condicionaram a sua evolução. Por essa razão, foi incluída na análise a trajetória das estratégias de qualificação no período compreendido entre 1952, data de lançamento do primeiro programa público em Portugal orientado para a educação da população adulta, e 1974, ano de transição do regime

autoritário para o regime democrático. As escassas medidas então implementadas dirigidas à população adulta surgiram quase sempre como subsidiárias das políticas educativas para crianças e jovens, e muito orientadas para a erradicação do analfabetismo.

Entre 1974 e 2014, período que constitui o objeto principal desta pesquisa, identificaram-se vários programas de qualificação de adultos, assentes em princípios, metodologias e estratégias de intervenção bem diferentes entre si, que se constituíram como importantes marcos na história das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal e que se revelaram decisivos para explicar a sua trajetória.

QUESTÕES E HIPÓTESES DE PESQUISA

O principal objetivo desta investigação é procurar esclarecer as seguintes questões, que orientam a pesquisa:

1. qual a natureza das medidas de política lançadas entre 1974 e 2014, e a sua relação com os resultados e impactos obtidos;
2. ao longo do período em análise, em que medida a avaliação dos resultados de políticas anteriores (efeito de *feedback* das políticas) determinou as alterações que foram sendo introduzidas nas medidas de política subsequentes e nos recursos mobilizados;
3. que fatores explicam a alteração significativa verificada nos resultados das políticas de qualificação obtidos a partir de 2005, refletidos na evolução positiva registada na taxa de abandono escolar precoce e no número de adultos em ações de formação;
4. no período mais recente (2011-2014), que fatores explicam a decisão de extinguir a Iniciativa Novas Oportunidades, apesar de terem sido alcançados os objetivos definidos para este programa e de serem globalmente positivas as avaliações efetuadas.

São, pois, estas as questões para as quais se pretende encontrar respostas, com o propósito de testar as seguintes hipóteses de pesquisa:

Hipótese 1: Em cerca de trinta anos de democracia, os diferentes governos priorizaram sistematicamente a educação de crianças e jovens, relegando a qualificação da população adulta para um plano secundário, encarado como não prioritário. Esta orientação, refletida nos programas de governo e nos discursos políticos, traduziu-se igualmente nas características das medidas de política de educação de adultos que foram lançadas, isto é, nos objetivos e metas definidos, na sua escala e abrangência, na mobilização de recursos, no envolvimento de atores, nos contextos institucionais e no tipo de articulação com a formação profissional. A não atribuição de prioridade ao problema do défice de qualificação da população adulta e a

natureza das medidas de política contribuem para explicar dos resultados obtidos.

Hipótese 2: Em 2005, a confluência dos seguintes fatores: *i)* a mudança de ciclo político, com uma maioria parlamentar e estabilidade governativa; *ii)* a divulgação, por organismos internacionais, de indicadores que evidenciavam com clareza a distância a que o nível de qualificação da população portuguesa estava da média dos países da UE e da OCDE; *iii)* a existência de alternativas e soluções para o problema do défice de qualificação, experimentadas e testadas durante o período 2000/2002, geraram a abertura de uma janela de oportunidade para a reentrada do problema do défice de qualificação dos portugueses na agenda política (Kingdon, 2011). Os resultados alcançados no âmbito da medida de política então lançada – a Iniciativa Novas Oportunidades – estão fortemente correlacionados com a prioridade atribuída às políticas públicas de educação e formação de adultos e com a natureza da medida de política lançada (definição de metas e objetivos, escala e abrangência da intervenção, mobilização de atores e de recursos, enquadramento institucional e articulação entre a educação e a formação profissional).

Hipótese 3: A partir de 2011, o XIX governo optou por extinguir a Iniciativa Novas Oportunidades, sem que tivesse apresentado qualquer alternativa política orientada para a qualificação da população adulta. Foi adotada uma estratégia de *desmantelamento por defeito*,⁶ ou seja, as políticas existentes foram progressivamente abolidas, através da diminuição do número de instrumentos de política e do enfraquecimento dos mecanismos e níveis regulatórios (Bauer *et.al* 2012:13). A decisão de desmantelamento da política não se fundamentou nos resultados da sua concretização nem no *feedback* resultante da respetiva monitorização e avaliação, mas em factores externos, designadamente motivos de ordem ideológica.

Para além destas três hipóteses definidas à partida, à medida que a pesquisa empírica avançou, uma nova questão foi ganhando relevo e uma presumível importância explicativa, acabando por adquirir centralidade na investigação e por constituir-se como uma quarta hipótese orientadora da pesquisa.

Hipótese 4: Desde 1974, a ideias defendidas por uma comunidade epistémica⁷ prevalecem na

⁶ *Dismantling by default* é uma estratégia de desmantelamento de políticas caracterizada pela ausência de tomada de decisão formal e pela sua baixa visibilidade (Bauer *et. al.* 2012)

⁷ Comunidade epistémica, no sentido que lhe é atribuído por Peter Haas (1992): um conjunto de atores, que podem ser peritos e académicos de várias áreas, que baseiam a sua intervenção num racional construído a partir de princípios normativos e crenças partilhados, cuja validação assenta em critérios intersubjetivos, definidos no interior do grupo e cuja intervenção se baseia na convicção de que esses princípios e crenças contribuem para uma melhoria da área política em que se especializaram.

produção de conhecimento no campo da qualificação da população adulta em Portugal e influenciam as decisões políticas. As ideias defendidas pela referida comunidade assentavam em estratégias de concretização de pequena escala, orientadas pelos princípios da educação permanente e da educação popular e pelo objetivo da emancipação política, por oposição aos objetivos da qualificação e da aquisição de competências nos espaços formais de educação e formação.

METODOLOGIA

No campo da Análise das Políticas Públicas, os documentos são importantes objetos de estudo, porque são a materialização das decisões tomadas nas diferentes fases ou etapas do processo político e são também reveladores dos impactos dessas mesmas decisões. A análise documental é, pois, um instrumento de investigação central no campo das Políticas Públicas.

Na fase de *agendamento*, a prioridade dada aos problemas é revelada pelos programas de governo, enquanto que as tomadas de decisão se traduzem em diplomas legais.

Na fase de *formulação* das políticas, as opções tomadas, as soluções selecionadas para resolução dos problemas políticos, consubstanciam-se em normativos e programas que traçam as estratégias políticas e ideológicas a imprimir às políticas.

A *concretização* das políticas é orientada por documentação vária, que podem ser programas de ação ou regulamentos, e deve prever a afetação de recursos, enquadramento institucional e atores.

A *avaliação* das políticas decorre dos resultados dos processos de monitorização e acompanhamento, de avaliações internas e externas, corporizadas regra geral em relatórios que permitem aferir os graus de eficácia e de eficiência da política, mas também da análise dos resultados alcançados, por referência aos objetivos e metas definidos, sendo a principal fonte de análise, neste caso, a informação estatística disponível. O *feedback* resultante da avaliação da política pode fechar um ciclo (com a resolução do problema original) ou abrir uma nova fase de evolução da política, que pode resultar na continuidade e expansão das estratégias anteriormente adotadas, ou, ao invés, em ruturas ou desmantelamentos; nesta fase de reabertura do ciclo político, a análise fundamenta-se, de novo, nos programas de governo e nos diplomas legais aprovados.

Para além da revisão de literatura feita de forma sistemática ao longo de todas as fases da investigação, as principais fontes empíricas em que se fundamenta esta tese são pois fontes

documentais: programas de governo e diplomas legais, relatórios de organismos nacionais e internacionais e informação estatística, bem como debates parlamentares e notícias e artigos de opinião publicados nos *media*. O ponto de vista de peritos e investigadores é captado através da análise de discursos, de entrevistas, de artigos científicos e de outras publicações, onde estes expressam as suas opiniões e abordagens sobre as evoluções no campo da educação e formação de adultos.

Complementarmente, é ainda analisado o resultado de 12 entrevistas realizadas a atores que intervieram na área da qualificação de adultos, em momentos, contextos e papéis distintos: *Alda Bernardes* (gestora de formação e desenvolvimento no El Corte Inglés; perita em políticas de educação e formação de adultos; participou em júris de avaliação RVCC); *Alexandra Vilela* (gestora do PRODEP III entre 2000 e 2006 e atualmente Vogal Executiva do POPH); *Ana Canelas* (entre 2000 e 2005, coordenou projetos de educação e formação de adultos na Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos-ANEFA e na Direção Geral de Formação Vocacional-DGFV. Foi vice-presidente da Agência Nacional para a Qualificação-ANQ e atualmente é assessora técnica no Conselho Nacional de Educação); *António Saraiva* (Presidente da CIP); *Augusto Santos Silva* (Ministro da Educação entre 2000 e 2001); *Carlos Silva* (Secretário-geral da UGT); *David Justino* (Ministro da Educação entre 2002 e 2004 e atual Presidente do Conselho Nacional de Educação); *Francisco Madelino* (Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional entre 2007 e 2011); *Hugo Dionísio* (gestor do Instituto Bento de Jesus Caraça em representação do Secretário-geral da CGTP); *Luís Capucha* (Presidente da ANQ entre 2008 e 2011); *Paulo Feliciano* (Vice-presidente da ANQ entre 2007 e 2011); *Roberto Carneiro* (Ministro da Educação entre 1987 e 1991 e Coordenador da Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades entre 2008 e 2011).⁸

As questões levantadas no âmbito desta investigação exigiram que fosse adotada uma estratégia assente no *método comparativo*, através da análise dos processos políticos que conduziram à adoção dos diferentes instrumentos e medidas de política de qualificação de adultos ao longo do período em análise, com o objetivo de identificar padrões de semelhança ou diferença que permitam explicar os resultados alcançados.

Ragin (1994) defende que o método comparativo, que explora a diversidade existente entre um número moderado de casos, com o objectivo de determinar combinações de condições causais que os diferenciam, recorrendo para isso a técnicas de “intensidade média”,

⁸ Apresentam-se, no *Anexo A*, os guiões das entrevistas.

como a análise documental e a entrevista, é utilizado principalmente para atingir os seguintes objectivos de pesquisa: interpretar fenómenos cultural e historicamente significativos, explorar a diversidade e contribuir para a evolução da teoria.

O método comparativo adquire particular relevância no estudo das Políticas Públicas, na medida em que contribui para identificar semelhanças e diferenças nos processos de agendamento, formulação e concretização das medidas de política em contextos específicos; a compreensão da diversidade que a metodologia comparativa permite é essencial para perceber o que está na base dos resultados conseguidos nos diferentes períodos analisados.

Porque, como defende Ragin, o estudo da diversidade impede que a pesquisa se centre apenas nos padrões explicativos dominantes, permitindo uma atenção mais aprofundada dos casos e estimulando o diálogo entre as ideias e a evidência.

Collier (1993) considera que a comparação é um instrumento de análise fundamental, nomeadamente quando o objectivo é testar hipóteses, acrescentando que, dependendo do tipo de fenómeno a analisar e da forma como este é conceptualizado, a decisão de optar por uma análise *small-N*, ou seja, por uma análise sistemática de um pequeno número de casos, pode revelar-se muito produtiva e adequada, principalmente para a compreensão de fenómenos políticos.

Segundo Stefano Bartolini (1994), não tem sido prestada muita atenção – nomeadamente por parte da ciência política – à relação entre *tempo* e *comparação*.

O desenvolvimento e consolidação do método comparativo centrou-se essencialmente na realização de análises sincrónicas transversais, na procura de variações no espaço, dando pouca atenção ao tempo enquanto “dimensão de variação”.

Por outras palavras, o autor defende que o tempo pode ser entendido como uma dimensão (distinta da dimensão “espaço”) ao longo da qual a variação se obtém através da observação de uma mesma unidade, situada em pontos distintos de uma sequência temporal (Bartolini, 1994: 106-114).

Considera o autor que a análise temporal tem sido dominada por metodologias que encaram o tempo como uma sequência de acontecimentos históricos, em que as situações são vistas predominantemente como “ilustrações” de uma análise diacrónica e sistemática, em que o tempo é considerado apenas como um “campo de recolha de informação” e não com uma dimensão da variação (Bartolini, 1994: 118-119).

Para que possa ser utilizada uma estratégia metodológica que permita a construção de uma matriz de análise temporal que possibilite fazer uma análise comparativa, Bartolini considera indispensável que sejam definidas, de forma muito precisa, *unidades temporais de*

análise, que não devem ser delimitadas por fontes previamente codificadas (como por exemplo anos civis, legislaturas, recenseamentos, etc.) mas sim identificadas de acordo com critérios objetivos, diretamente relacionados com a pesquisa, que delimitem o âmbito de análise e que permitam perceber adequadamente a relação entre as diferentes variáveis no contexto de cada uma das unidades temporais identificadas (Bartolini, 1994:126).

Cumprida esta etapa de identificação das unidades temporais de análise, é possível recorrer ao método analítico que Bartolini designa como *Comparação sincrónica entre unidades temporais* ou como *Planos de comparação sincrónica através do tempo* (Bartolini, 1994:141).

A lógica desta análise consiste na identificação de semelhanças ou diferenças, em resultado da comparação dos resultados das análises feitas em cada unidade temporal, com o objetivo de encontrar explicações causais para o fenómeno em análise.

Esta investigação observa os princípios da orientação metodológica defendida por Stefano Bartolini. Para analisar as políticas de educação e formação em Portugal entre 1974 e 2014, são consideradas *cinco unidades temporais de análise*, identificadas e delimitadas pelo tipo de instrumentos e medidas de política adotados em cada uma delas.

ESTRUTURA E DESENHO DA PESQUISA

No quadro 1, apresentam-se as cinco unidades temporais de análise identificadas para orientar a presente investigação, bem como uma breve síntese das principais características dos instrumentos, estratégias e medidas de política que permitiram identificar e demarcar cada uma delas.

Quadro 1 Principais medidas de Políticas Públicas de qualificação de adultos em Portugal(1974-2014)

<p>PNAEBA Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (1974-1986)</p>	<p>O PNAEBA é a principal medida de política de educação de adultos lançada entre 1974 e 1986. A alta taxa de analfabetismo da população adulta é uma preocupação dominante nesta fase, que se inicia com a instauração da democracia em Portugal e que é caracterizada por uma grande instabilidade política e governativa e pela emergência de movimentos sociais de base, que dinamizaram iniciativas diversas de caráter social e cultural, com impacto nas áreas da alfabetização e da educação de adultos. As características destas iniciativas, muito assentes na educação informal., marcam as políticas públicas de combate ao défice de qualificação da população adulta lançadas nas décadas seguintes.</p>
<p>ENSINO RECORRENTE (1986-1995)</p>	<p>O Ensino Recorrente é o principal instrumento de educação de adultos no período que se inicia com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia e com a publicação da primeira Lei de Bases do Sistema Educativo. Os X, XI e XII governos, todos da área política do PSD, priorizam a educação de crianças e jovens, e as estratégias para a educação de adultos são idênticas às adotadas para os escalões mais jovens, isto é, centradas na escola e na escolarização formal.</p>
<p>ANEFA Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (1995-2005)</p>	<p>A criação da ANEFA em 2000 materializa as orientações das políticas de educação e formação de adultos que vigoravam desde 1995. Com a vitória do PS (XIII e XIV governos) tem início um período em que o problema da qualificação da população adulta é alvo de uma atenção política diferente. Os ministérios responsáveis pela educação e pela formação profissional articulam-se num esforço para encontrar uma resposta política para o défice de qualificação da população ativa. São adotadas metodologias de qualificação de adultos adequadas às especificidades destas populações, com destaque para os processo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas previamente pelos adultos (RVCC) . É criado um instituto público para coordenar as intervenções no terreno (ANEFA). Entre 2002 e 2005, governam dois executivos formados por uma coligação PSD/PP. A qualificação de adultos deixa de constituir uma prioridade política e a ANEFA é extinta e substituída por uma Direção-Geral inserida na estrutura do Ministério da Educação, mas as intervenções no terreno não são descontinuadas.</p>
<p>INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES (2005-2011)</p>	<p>A Iniciativa Novas Oportunidades é um programa de qualificação da população lançado no ciclo político que se inicia em 2005. O PS obtém maioria absoluta (XVII governo) e a qualificação de adultos assume um estatuto de prioridade política. O programa, lançado conjuntamente pelos ministérios responsáveis pela educação e pelo trabalho, procura retomar o trabalho desenvolvido pela ANEFA, conferindo-lhe, porém, uma escala que permitisse responder à dimensão do problema. São criadas condições organizacionais e institucionais para enquadrar o programa, aproveitando e rentabilizando toda a rede pública de escolas e centros de formação. É definido como objetivo para os primeiros cinco anos do programa abranger um milhão de adultos em ações de qualificação. No ano letivo de 2010/11 estão inscritos nas diferentes modalidades de educação e formação 201.067 adultos.</p>
<p>DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS (2011-2014)</p>	<p>Em 2011 inicia-se um novo ciclo político, marcado pela crise económica e financeira e pela crise das dívidas soberanas. O XIX governo (maioria absoluta PSD/PP, acordo pós-eleitoral) retira da agenda política o défice de qualificação da população adulta e verifica-se uma ruptura com as políticas e estratégias adotadas nos períodos anterior. O trabalho é interrompido e as soluções institucionais e organizativas que o suportavam são extintas ou orientadas para objetivos distintos. O novo governo não apresenta alternativas de solução para o problema específico da qualificação da população adulta em Portugal e restringe fortemente as ofertas de educação e formação e as possibilidades de obtenção de qualificação adicional. No ano letivo de 2012/13 estavam inscritos nas diferentes modalidades de educação e formação 61.940 adultos.</p>

São vários os fatores que podem explicar a emergência de problemas políticos, a sua entrada na agenda política, a seleção e a formulação de soluções para os resolver. São também diversos os modelos teóricos que visam explicar as dinâmicas que conduzem ao reconhecimento de um problema, seja ele social, económico ou de qualquer outra natureza, como um problema político, cuja resolução requer a intervenção do poder público.

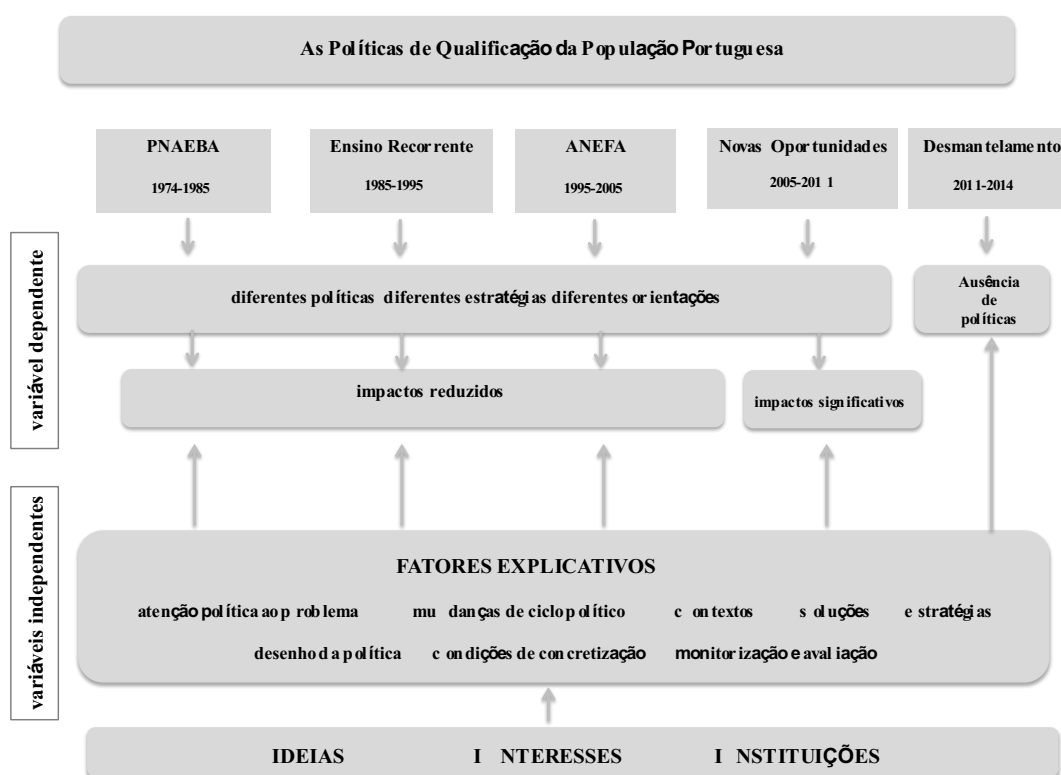
Na literatura, vários autores defendem que a mudança de políticas exige o confronto e o debate de ideias, para que se possam gerar alternativas e soluções disponíveis. John Kingdom

(2011), designadamente, defende que algumas alternativas se tornam proeminentes enquanto outras desaparecem, em resultado de um processo evolutivo de amadurecimento, em que as ideias se confrontam e se combinam das mais variadas formas, sendo os consensos decorrentes de processos de persuasão e de difusão de ideias. Também Thomas Dye (2001) confere uma importância decisiva às dinâmicas de identificação de problemas, da discussão de alternativas e da seleção de soluções, que ocorrem, designadamente, nas comunidades epistémicas, nos *think tanks*, nas universidades ou nos *media*, onde, segundo Dye, tem verdadeiramente origem o processo de agendamento das políticas. De igual modo, Paul Sabatier e Jenkins-Smith defendem a importância das ideias como fator indutor da mudança política: no seu modelo analítico *Advocacy Coalition Framework*, os autores consideram que a unidade de análise mais adequada para explicar o processo político é o *subsistema político*, que definem como um conjunto de atores, integrados em organizações públicas e privadas, que se interessam ativamente por uma determinada área de política e que, através do debate de ideias e da análise do *feedback* das políticas (*Policy Oriented Learning*) tentam influenciar o desenvolvimento político (Sabatier, 1998; Sabatier e Jenkins, 2007). É ainda importante referir o contributo da chamada “*Abordagem dos Três I*”, proposta por Palier e Surel (2005), que defendem que a análise das políticas públicas deve partir de um exercício de decomposição de uma realidade complexa em dimensões bem identificáveis que são, para além das dinâmicas, trajetórias e peso dos interesses e das instituições, a dimensão intelectual das políticas públicas, traduzida em ideias, querendo dizer com isto que um dos pressupostos para que ocorra a mudança política reside na capacidade de questionar e debater paradigmas, referenciais, quadros cognitivos e normativos e valores.

No sentido proposto por estes autores, interessa, na análise do processo político de desenho e concretização das diferentes políticas de educação e formação de adultos promovidas entre 1974 e 2014, identificar os atores e instituições envolvidos nestes processos, mas também as ideias e as alternativas presentes nos debates e nas decisões tomadas.

Assim, a análise das políticas públicas de qualificação de adultos que foram desenhadas e concretizadas ao longo o período analisado foi desenvolvida de acordo com o seguinte esquema:

Figura 4 Desenho da pesquisa



A análise das medidas de política de qualificação da população adulta lançadas em cada uma das unidades temporais de análise identificadas (ver Quadro 1) é enquadrada pelos princípios de análise do processo político, sistematizados e apresentados no Quadro 2. São definidas seis dimensões de análise – contexto político, social e económico; atenção pública e política ao défice de qualificação da população; formulação da medida de política; concretização da medida de política; mecanismos de acompanhamento e avaliação e mudanças de política. Para cada dimensão são identificados questões e objetos de análise atores, recursos e contexto institucional, que constituem uma matriz orientadora da análise de uma realidade tão complexa como é o processo evolutivo das políticas de educação e formação da população adulta em Portugal.

*Quadro 2 Políticas públicas de qualificação da população adulta em Portugal (1974-2014):
matriz orientadora da análise do processo político*

ORGANIZAÇÃO DA TESE

A tese está organizada em duas partes e cinco capítulos.

A *PARTE I* é dedicada à apresentação do enquadramento teórico que orienta a pesquisa e integra dois capítulos:

No *CAPÍTULO 1*, o principal objetivo é evidenciar a importância das políticas públicas de qualificação de adultos no contexto das atuais sociedades do conhecimento. Com esse propósito, é feita uma análise abrangente, que visa, designadamente: *i)* demonstrar o papel central que as políticas de qualificação das populações ocupam, de uma forma crescente, nas sociedades contemporâneas, e de que forma esta área de política impacta, designadamente, nas áreas da competitividade, crescimento económico, equidade e inclusão social; *ii)* analisar o papel do Estado e das instituições públicas, mas também do setor privado, enquanto agentes concretizadores das políticas de qualificação *iii)* avaliar o papel e a influência de organismos internacionais na definição das políticas públicas de qualificação nacionais; *iv)* acompanhar a evolução do debate conceptual e político em torno das políticas e estratégias de qualificação das populações adultas, clarificar conceitos e contextos e apresentar as principais tendências que têm enquadrado e orientado as dinâmicas e a evolução desta área de política, ao nível internacional.

O *CAPÍTULO 2* é dedicado à apresentação e análise das abordagens teóricas e modelos explicativos da área científica das Políticas Públicas selecionados para enquadrar conceptualmente a pesquisa.

A *PARTE II* da tese reúne os três capítulos que organizam a análise empírica sobre as políticas de qualificação da população adulta em Portugal.⁹

No *CAPÍTULO 3* é apresentada uma análise da evolução do campo da educação de adultos nas décadas que precederam o início do regime democrático em Portugal. A adequada compreensão do problema do baixo nível de qualificações dos adultos entre 1974 e 2014 aconselhou a que fosse feita uma análise da génese do problema: para melhor enquadrar e compreender um problema político é de extrema importância conhecer e perceber os seus antecedentes.

⁹ O artigo *Educação de Adultos: Soluções Transitórias para um Problema Persistente* (Araújo, 2015) é uma versão condensada destes capítulos.

No CAPÍTULO 4, são descritas as medidas, estratégias e instrumentos de política de qualificação da população adulta implementados em quase quatro décadas de democracia em Portugal (1974-2011), cuja análise é enquadrada pelos modelos conceptuais e explicativos do campo da Análise de Políticas Públicas apresentados no Capítulo 2 e orientada pela matriz apresentada no Quadro 1

O CAPÍTULO 5 é dedicado à descrição e análise do que se convencionou chamar a fase de desmantelamento das políticas (2011-2014). O modelo analítico *Policy Dismantling* (Bauer *et.al*, 2012) enquadra a análise da decisão tomada, pelo XIX Governo de extinguir a política em curso (a Iniciativa Novas Oportunidades), sem que tivesse sido apresentado, em alternativa, qualquer instrumento ou medida de política para a qualificação da população adulta portuguesa.

Finalmente, na CONCLUSÃO, são retomadas e sistematizadas as evidências empíricas obtidas no decurso da investigação, enquadradas pelos principais argumentos e abordagens conceptuais da Análise de Políticas Públicas, com o objetivo de apresentar os principais resultados alcançados no trabalho de pesquisa e análise efetuado.

PARTE I ENQUADRAMENTO

CAPÍTULO 1. AS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS

Neste capítulo, é apresentada uma reflexão sobre o debate conceptual e político em torno das políticas e estratégias de qualificação das populações adultas, com o objetivo de clarificar conceitos e contextos e de apresentar as principais tendências que enquadraram e orientaram as dinâmicas de evolução que têm caracterizado esta área de política, ao nível internacional.

Pretende-se realizar uma análise abrangente, que permita estabelecer relações entre as políticas de qualificação e as áreas da competitividade, do crescimento económico, da equidade e da inclusão social. Para o efeito, são convocados contributos das ciências sociais, designadamente das áreas da sociologia e da economia, com o propósito de perceber e clarificar o papel das políticas e estratégias de qualificação, enquanto recurso estruturante de um modelo de sociedade contemporânea genericamente orientado para a aquisição, processamento e disseminação de informação e conhecimento.

O papel do Estado e das instituições públicas, mas também do setor privado, enquanto agentes concretizadores das políticas de qualificação, é igualmente analisado neste capítulo, sendo dada uma particular atenção ao papel de organismos internacionais – designadamente UNESCO, OCDE e União Europeia – na definição das políticas públicas de qualificação nacionais. O capítulo termina com uma reflexão sobre a evolução histórica dos conceitos e estratégias de qualificação das populações que têm enquadrado e condicionado o desenho das políticas nacionais.

1.1. A CENTRALIDADE ECONÓMICA E SOCIAL DA QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES

Nos discursos políticos e na produção de pensamento sobre os mais diversos temas – desenvolvimento económico, produtividade, globalização, mudança tecnológica, eficiência das burocracias, justiça social, equidade, igualdade de oportunidades, cidadania – a

qualificação das populações surge sempre como uma peça-chave para os países enfrentarem com sucesso os desafios futuros.

As políticas de educação e formação – enquanto instrumentos de qualificação – são por vezes (ainda) encaradas de uma forma equívoca e intangível, vistas apenas como subsidiárias passivas de outros "grandes" objetivos, em que os processos de aquisição de conhecimentos e competências são eminentemente individuais e/ou subordinados a imperativos dos mercados.

A crescente afirmação destas áreas de política parece, porém, incontestável: os níveis de qualificação das populações cada vez mais são encaradas como a causa (e não apenas como o efeito) do desenvolvimento económico e social.

QUALIFICAÇÃO, COMPETITIVIDADE, DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

A literatura, principalmente nos campos da economia e da sociologia, tem dado uma grande atenção à relação entre qualificação e crescimento económico, sobretudo nas últimas cinco décadas.

Com efeito, à medida que os modelos *fordistas* e *tayloristas* de organização do trabalho, intrinsecamente ligados a postos de trabalho standardizados e estabilizados, foram sendo substituídos por modelos mais heterogéneos, flexíveis e voláteis, a atenção da economia aos problemas relacionados com o nível de qualificação das populações surge com um ímpeto nunca antes verificado.

Os trabalhos desenvolvidos, no final da década de 1950, por economistas norte-americanos, como Theodore Schultz, Gary Becker e Milton Friedman, introduzem na teoria económica um novo paradigma: criticando abordagens que viam o trabalho como um meio de produção (à semelhança de uma máquina ou de uma infraestrutura), estes autores defendem que o trabalho é uma forma de capital e propõem o novo conceito de *capital humano*, que tem como pressuposto de base a necessidade de encarar a educação como um investimento.

Foi Becker um dos autores que mais contribuiu para o desenvolvimento desta abordagem, com os seus estudos sobre a importância da educação na promoção do capital humano, ao defender que o investimento feito para proporcionar conhecimentos, formação e informação às pessoas permite aproveitar os seus talentos e gerar uma maior produtividade das economias modernas. “A principal característica que distingue o capital humano de outros tipos de capital é que, por definição, aquele está incrustado na pessoa objeto do investimento feito” (Becker, 1993: 112).¹⁰

¹⁰ Todas as transcrições de textos extraídos de obras que não estão em língua portuguesa são objeto de tradução própria.

Não obstante as críticas apontadas à teoria do capital humano, sobretudo por considerar o ser humano como um mero investimento e uma forma de capital semelhante a qualquer outra, as abordagens do Capital Humano influenciaram de forma decisiva posteriores análises sobre a importância do investimento em educação – ou seja, na aquisição de conhecimento e de competências – e a sua inter-relação com o crescimento e desenvolvimento económico.

A sociologia dá também um contributo decisivo para este debate, sendo de destacar os trabalhos de Daniel Bell, na década de 1970 e, posteriormente, de Manuel Castells.

Relevantes são as reflexões de Daniel Bell sobre o que designou como *sociedade pós-industrial* – um novo tipo de sociedade, caracterizado por novas formas de relacionamento entre atores e instituições, como resultado da consolidação e desenvolvimento de um novo setor de atividade com um crescente peso na economia dos países – o setor terciário ou setor dos serviços – e da consequente importância e centralidade do conhecimento e da disseminação de informação na estruturação das sociedades.

Segundo Bell, a sociedade pós-industrial apresenta cinco características distintivas: *i)* a produção de serviços ganha grande protagonismo, substituindo gradativamente uma economia essencialmente baseada na produção de bens; *ii)* a emergência de uma nova elite, os profissionais do terceiro setor; *iii)* a importância crescente do conhecimento teórico como principal fonte de inovação e de formulação de políticas, relegando para segundo plano o conhecimento prático; *iv)* a descoberta e a difusão de novas tecnologias estrategicamente planeada, deixando a invenção de ser uma atividade individual e aleatória; *v)* o domínio da tecnologia intelectual sobre a tecnologia física, permitindo que as decisões – anteriormente baseadas em intuições e juízos – passem a ser formuladas com base em cálculos racionais. (em Waters, 1994: 311).

Manuel Castells, já na década de 1990, retomou alguns dos postulados de Bell, designadamente a definição de conhecimento, para caracterizar o que considera ser um novo modelo de sociedade – *a sociedade informacional* –, estruturado, tal como defendia Bell, em torno do conhecimento e da produção de serviços, mas também da informação e das tecnologias de informação e comunicação.

[conhecimento é] um conjunto de declarações organizadas sobre factos ou ideias, apresentando um julgamento ponderado ou resultado experimental, que é transmitido a outros por intermédio de algum meio de comunicação, de alguma forma sistemática. Assim, diferencio conhecimento de notícias e entretenimento.

Castells, 2005:20

Ao contrário de Bell, para quem o conhecimento teórico era um elemento estruturador do modelo de sociedade, central na sua conceptualização, Castells defende que o que caracteriza

a sociedade informacional não é “a centralidade do conhecimento e da informação, mas a aplicação deste conhecimento e informação na produção de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, num ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso” (Castells, 2005: 36).

Não se pretende fazer uma análise detalhada e crítica sobre as abordagens aqui mencionadas, mas apenas evidenciar o contributo que deram para estimular um debate que continuou – e continua – a captar a atenção de economistas e sociólogos, e que tem tido uma influência marcante na formulação das políticas públicas de educação e formação.

Com efeito, quer Becker, quer Bell e Castells, defendem a tese de que o investimento na qualificação dos recursos humanos é um fator essencial para o desenvolvimento económico e social no atual modelo de sociedade, em que a capacidade para lidar com o conhecimento e com a informação é condição *sine qua non* para o sucesso.

Como afirma Enguita (2005: 20), as mudanças generalizadas, rápidas e muito intensas, da organização do mercado de trabalho, das formas de comunicação e de difusão da informação e do conhecimento, das configurações sociais e familiares, bem como do exercício dos direitos de cidadania implicam que cada geração se confronte com um mundo distinto da geração anterior, no qual tem que se incorporar. A mudança deixou, assim, de ocorrer no espaço de várias gerações – mudança *intergeracional* – para sobrevir durante uma mesma geração – mudança *intrageracional* – passando o indivíduo a conhecer, ao longo da sua vida, vários e sucessivos contextos e fases de aprendizagem, que permitem a aquisição e utilização de novos conhecimentos e competências para enfrentar essas mesmas mudanças.

Estes conceitos foram sendo apropriados e desenvolvidos por organismos internacionais, com destaque para a OCDE. Em 2001, num relatório sobre o bem estar das nações, debruça-se sobre a importância do capital humano, que define como “os conhecimentos, competências e atributos de um indivíduo, que facilitam a criação de bem-estar individual, social e económico”, passíveis de serem adquiridos em contextos distintos: através da *educação formal*, da *formação em contexto de trabalho*, da *experiência adquirida ao longo da vida* e das *aprendizagens em contextos informais* (OECD, 2001: 18). Nesse mesmo relatório, são emitidas orientações de política tendo em vista garantir, nos diferentes países, o aumento do capital humano, destacando-se a importância da educação como investimento, capaz de proporcionar ao ser humano as ferramentas necessárias para enfrentar com sucesso os novos e constantes desafios com que se depara.

QUALIFICAÇÃO, EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO

Igualmente relevante é a centralidade que a qualificação das populações ocupa nos estudos sobre emprego e mercado de trabalho e na consequente formulação de políticas nesta área.

Os mercados de trabalho estão crescentemente sujeitos a mudanças profundas, num mundo cada vez mais global em todas as dimensões sociais e económicas – “trocas comerciais, atividade produtiva, investimento, ideologia organizacional, mercado financeiro e mercado de trabalho” – e em que “de uma forma crescente, os serviços se vão tornando numa componente do comércio e que a informação e as qualificações humanas se constituem como capital” (Waters, 1999: 91).

A integração das economias num mercado global provoca a emergência de novos postos de trabalho e a extinção e adaptação de outros. Peter Auer defende que este é um fenómeno transversal a todos os setores e países, que não ocorre em simultâneo e que causa uma grande heterogeneidade. “A globalização cria novas oportunidades para o crescimento e para o emprego, mas também traz desafios e problemas como a deslocação e a perda do trabalho, bem como crescentes tensões nos postos de trabalho expostos a uma crescente competição global.” (Auer, 2006: 22)

Com efeito, os postos de trabalho criados não correspondem – nomeadamente em termos de competências necessárias e de nível de escolarização requerido, assim como de salários e de localização geográfica – aos postos de trabalho extintos, o que causa inevitavelmente desequilíbrios entre oferta e procura, e a inerente necessidade de ajustamentos, não só nos mercados de trabalho, mas também nos níveis de qualificação das populações.

O reconhecimento de que baixos níveis de qualificação da população ativa são um constrangimento à inovação e à capacidade de adaptação aos novos contextos de trabalho, colocou nas agendas – política e de investigação – a preocupação com as estratégias de qualificação dos trabalhadores, enquanto componente crucial das políticas de emprego e de mercado de trabalho.

As pesquisas nas áreas do emprego e mercado de trabalho têm reforçado a importância de promover a melhoria dos níveis de qualificação e de competências das populações, como forma de garantir o equilíbrio dos mercados de trabalho (v.g. Voss e Dornelas, 2011). Estas investigações mostram bem a complexidade da análise dos impactos das políticas de educação e formação, principalmente porque a maioria não é passível de avaliação imediata: estas políticas não apresentam efeitos diretos e mensuráveis no curto prazo, nomeadamente no que

respeita aos impactos no mercado de trabalho e nas carreiras profissionais dos públicos-alvo, atendendo a que estão também fortemente condicionadas pelas dinâmicas específicas da evolução económica e do mercado de trabalho. No entanto, a sua importância não é, de forma alguma, contestada.

A União Europeia tem, principalmente na última década, dedicado grande atenção a esta problemática. A crise das dívidas soberanas que eclodiu na Europa em 2010, quando ainda mal tinha começado a recuperação da crise financeira de 2008, colocou uma ênfase ainda maior no debate sobre a dimensão social da Europa, designadamente no que respeita às políticas sociais e de emprego.

Como se verá adiante, a *Estratégia Europa 2020*, lançada pela Comissão Europeia com o objectivo de promover um crescimento *inteligente*, através de um maior e efetivo investimento em educação, investigação e inovação, *sustentável*, através da promoção da gestão eficiente de recursos e *inclusivo*, através da aposta na criação de postos de trabalhos e na redução da pobreza, centra-se em cinco áreas de política fundamentais: emprego, inovação, educação, inclusão e clima e energia.

Em estreita sintonia com a *Estratégia Europa 2020*, a *Estratégia Europeia de Emprego* tem por objetivo a criação de mais e melhor trabalho (*more and better jobs*), disponibilizando aos Estados-membros o enquadramento indispensável à partilha, discussão e coordenação das políticas nacionais, que permitam atingir, em 2020, três grandes objectivos: *i*) integrar no mercado de trabalho 75% da população europeia com idades compreendidas ente os 20 e os 64 anos; *ii*) reduzir a taxa de abandono escolar precoce para menos de 10% e garantir que pelo menos 40% da população com idades entre 30 e 34 anos complete o ensino superior; *iii*) reduzir pelo menos em 20 milhões o número de pessoas em situação (ou em risco) de exclusão e de pobreza.

Em 2010, a Comissão Europeia lança ainda a *Agenda para Novas Competências e Empregos*, iniciativa que apresenta um conjunto de medidas concretas que visam apoiar os Estados-membros nos esforços de qualificação da população ativa e de melhoria da qualidade do emprego e das condições de trabalho.

QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

A preocupação com a promoção da equidade e com a inclusão social tem acompanhado, a par e passo, a evolução e o desenvolvimento dos sistemas educativos, sobretudo a partir da segunda metade do século XX.

As dimensões do fenómeno das desigualdades sociais são muitas, e os seus efeitos também. Mas o investimento na qualificação é, desde então, reconhecido nos debates políticos e académicos, como um pressuposto fundamental para o sucesso dos esforços que, a diferentes níveis e nas mais diversas áreas, são desenvolvidos no sentido de promover a equidade e a justiça social.

Os primeiros passos dados neste campo visaram a promoção da igualdade de acesso à educação. O processo de democratização da escola, ocorrido nos países desenvolvidos no período pós segunda guerra – consubstanciado no acesso gratuito e universal à educação – deu origem a um movimento expansionista dos sistemas públicos de educação, com o grande objetivo de proporcionar a educação básica a toda a população. E este propósito foi, na maioria dos países ocidentais, efetivamente conseguido, designadamente através da adoção generalizada de políticas públicas que consagraram a escolaridade obrigatória.

Mas cedo foi percebido que a obrigatoriedade de frequência escolar não era, por si só, suficiente para mitigar desigualdades e promover a inclusão; tinham sido efetivamente eliminados os constrangimentos para o acesso ao sistema, mas as desigualdades, sobretudo no que respeitava ao percurso escolar e às oportunidades de escolha permaneciam.

Pierre Bourdieu e Patrick Champagne caracterizam bem este fenómeno, numa análise efectuada ao percurso escolar dos estudantes em França, nos finais da década de 1980:

Até ao fim dos anos 50, as instituições de ensino secundário conheceram uma grande estabilidade, baseada na eliminação precoce e brutal (no momento de acesso) dos jovens das famílias culturalmente desfavorecidas. De entre as transformações que afetaram o sistema de ensino desde os anos 50 [...] uma das que tiveram consequências mais pesadas foi sem dúvida e entrada de categorias sociais que se excluía ou eram praticamente excluídas até então [...]. A escola exclui como sempre, mas a partir dessa altura exclui de forma contínua em todos os níveis de ensino [...] e guarda no seu seio aqueles que exclui, contentando-se em exilá-los em setores mais ou menos desvalorizados.

Bourdieu e Champagne, 1992:71

Colocava-se assim, um novo desafio: criar as condições para a *promoção da igualdade de resultados*. Os altos níveis de insucesso e de abandono do sistema educativo originavam um novo tipo de desigualdade e de exclusão, que era necessário ultrapassar. Esta constatação obrigou a repensar os princípios orientadores dos sistemas educativos e a encontrar mecanismos que permitissem lidar com os novos desafios.

Como afirma Maria do Carmo Gomes (2012:29), “a assunção de uma lógica de equidade (‘dar mais a quem mais precisa’) em detrimento de uma pura lógica de igualdade

permitiu a adoção de mecanismos de discriminação positiva no interior dos sistemas educativos”.

Estavam assim criadas as condições para a emergência de novas orientações para as políticas de qualificação, desta feita com o objetivo de promover, no interior do sistema, “plataformas efetivas de igualdade de oportunidades de acesso à educação e aos recursos educativos.” (Rodrigues, 2010: 20).

Paralelamente, e ao longo de todo este percurso, as *desigualdades de qualificação entre as populações ativas* foram-se acentuando: largos segmentos de população pouco qualificada (que, no tempo e altura certos, haviam tido um acesso condicionado ao sistema e/ou um percurso educativo incompleto), coexistiam nos mercados de trabalho com elites cada vez mais qualificadas.

Thomas Piketty, no estudo que faz sobre as desigualdades de rendimentos e de distribuição da riqueza nos últimos dois séculos, pesquisa que envolveu mais de vinte países numa exaustiva análise comparativa, transversal e longitudinal, defende que a *difusão do conhecimento* e as *competências das populações* são os principais factores de promoção da convergência, os quais dependem, em larga escala, das políticas educativas, do estado do sistema educativo e das instituições que lhe estão associadas, do seu peso e qualidade, bem como da aquisição pelas populações das competências que lhes permitam apropriar-se e utilizar o conhecimento difundido.

Afirma ainda este autor que a falta de um investimento adequado na qualificação das populações pode excluir grupos sociais dos benefícios do crescimento económico, mantendo e agravando, portanto, as situações de desigualdade (Piketty, 2014: 21; 241; 305).

Esta situação de desequilíbrio foi-se agudizando em duas dimensões: por um lado, os adultos pouco qualificados mostravam-se incapazes de responder aos requisitos cada vez mais exigentes colocados por economias e sociedades baseadas no conhecimento e no processamento de informação ou, de acordo com a classificação de Piketty, *impossibilitados de apreender o conhecimento difundido*, ficando assim confinados ao exercício de funções muito pouco compensadoras, quer do ponto de vista salarial, quer motivacional, e muito expostos a situações de desemprego, de subemprego, de exclusão e de pobreza; por outro lado, as *desigualdades geracionais* também se agravaram, com a entrada nos mercados de trabalho de jovens mais qualificados, fruto dos investimentos feitos nos sistemas educativos.

E estas clivagens, decorrentes dos desequilíbrios dos níveis de qualificação, assumem uma importância acrescida se considerarmos os efeitos da globalização económica e social.

António Firmino da Costa (2012: 9) alerta para a importância que as interdependências sociais à escala global têm nas novas configurações de desigualdades sociais. O autor considera que as *desigualdades globais* podem impactar a três níveis: *i)* ao nível dos efeitos que as assimetrias globais têm nas desigualdades locais e nacionais; *ii)* ao nível das desigualdades entre os países; *iii)* ao nível das interdependências sociais globalizadas, que constituem desigualdades sociais, também elas à escala global.

1.2. O PAPEL DO ESTADO NA QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES

O debate sobre as funções e o papel do Estado, a natureza e âmbito da sua intervenção, a dimensão do setor público, a sua configuração institucional, os recursos e atores mobilizados e a distribuição de poder assume um grande protagonismo e é essencial para a compreensão das dinâmicas das políticas públicas. “Podemos dizer sem receio de errar que a política do século XX foi fortemente moldada por controvérsias sobre a dimensão e importância adequadas do Estado” (Fukuyama, 2006:17)

É sobretudo ao nível da intervenção do Estado nas áreas das políticas sociais e económicas que a controvérsia é maior.

Com efeito, as diferentes correntes ideológicas que têm formatado a perceção do papel e força do Estado não contestam, em geral, a existência de um Estado forte e interventivo em áreas de soberania, como a defesa, segurança ou justiça.

Retomando a asserção de Fukuyama, parece útil apresentar, em traços largos, a evolução do pensamento sobre o papel e dimensão do Estado nas últimas décadas.

Após as duas guerras mundiais – mediadas por um longo período de depressão económica – as profundas alterações sociais e económicas que se verificaram levam ao questionamento da visão liberal de estado mínimo, dominante desde o princípio do século XX na generalidade dos países ocidentais.

Emerge então uma conceção de estado forte, interventor e centralizado, com uma estrutura institucional robusta em áreas até então praticamente ignoradas, que se materializa em alterações profundas nos sistemas fiscais e contributivos, em fortes investimentos em políticas redistributivas, configurando o designado Estado-Providência ou Estado Social, como defendido pelo economista inglês William Beveridge,¹¹ que em 1942 apresentou um relatório onde propunha um conjunto de soluções para a grave situação social e económica

¹¹ Beveridge alertava, designadamente, para a *necessidade dos governos priorizarem a luta contra a ignorância das populações*.

que se verificava no Reino Unido no período pós-guerra e cujas orientações vieram a constituir-se como os fundamentos para a criação e expansão do Estado-Providência.¹²

O bem-estar das populações em áreas como a saúde, educação, emprego e desemprego, a exclusão e pobreza passou a ser assumido como responsabilidade dos Estados. Esta assunção das novas funções teve como consequência uma forte expansão das estruturas e instituições estatais e um aumento da despesa pública. No início do século XX, a despesa com os setores do Estado representava, na maioria dos países ocidentais, uma média de 10% do Produto Interno Bruto (PIB); na década de 1980, essa despesa tinha aumentado para cerca de 50% (Fukuyama, 2006:17).

Durante cerca de três décadas, as economias ocidentais conheceram um crescimento económico notável, com uma situação de quase pleno emprego e consequente melhoria do bem-estar das populações. De acordo com Philippe Aghion e Alexandra Roulet,

para assegurar o pleno emprego e o bem-estar social, o Estado dispunha de três alavancas de intervenção. Em primeiro lugar, um vasto setor público [...]. Seguidamente, as políticas *keynesianas* permitiam-lhe gerir o ciclo macroeconómico: no âmbito de uma economia relativamente fechada, pouco assente na inovação, era realmente possível impulsionar a atividade económica através do aumento da despesa pública [...]. Por fim, o Estado-Providência permitia ao Estado resolver os problemas residuais, graças às subvenções e aos subsídios.

Aghion e Roulet, 2012: 3

A partir dos anos 1980, com a globalização crescente e a emergência de economias abertas, marcadas pela inovação e competitividade, o modelo de estado social entrou em crise. A chegada ao poder de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979) e de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América (1981), representa o ressurgimento do pensamento liberal conservador – o chamado “neoliberalismo” – dando início a um movimento de forte contestação do modelo de estado social, considerado então ineficaz, despesista e incapaz de gerar crescimento. A conceção neoliberal preconiza um modelo social cujo ator central é o mercado e em que a intervenção do estado na economia e na sociedade deve ser restringida ao mínimo possível, a despesa pública deve ser drasticamente reduzida, sendo as políticas públicas de bem-estar fortemente questionadas. É incentivada a intervenção do mercado nas áreas tradicionalmente públicas, como a educação, a saúde, os transportes.

¹² O chamado "Plano Beveridge" recomendava que o governo inglês deveria encontrar soluções para proteger os cidadãos de cinco grandes flagelos: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Para isso, aconselhava que o governo cobrasse a todos os indivíduos "em idade de trabalhar" uma contribuição, que seria posteriormente redistribuída, sob a forma de subsídio, a doentes, desempregados, reformados e viúvas. (em Beveridge Report, disponível em <http://www.sochealth.co.uk/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>)

Esta orientação conhece uma grande expansão a partir de 1989, altura em que importantes instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, a adotam formalmente como modelo dominante e passam a nortear a sua ação por um conjunto de regras neoliberais, recomendando um pacote de medidas – conhecido como o *Consenso de Washington* – que prevê, nomeadamente, uma forte redução dos gastos públicos, a desregulamentação das leis laborais e económicas e a redução do estado social, como pressupostos básicos do crescimento económico.

Os efeitos que as orientações do Consenso de Washington tiveram, nomeadamente em economias intervencionadas pelo FMI na América do Sul, bem como nos países do leste europeu, recém-saídos de regimes totalitários provocaram, no fim dos anos 1990, uma nova vaga de contestação às teses neoliberais. Como afirma Robert Boyer,

o sucesso do desenvolvimento resulta da complementaridade destas duas lógicas [estado/mercado] e não, na afirmação de uma delas. É preciso lembrar que o mercado é uma construção social cuja emergência e viabilidade supõem um conjunto rico e complexo de regras jurídicas, códigos e autoridades encarregadas do seu bom funcionamento. Por outro lado, as investigações institucionalistas contemporâneas sublinham que formas institucionais intermédias entre o Estado e o mercado [...] podem desempenhar um papel determinante na conciliação dos imperativos de eficácia dinâmica, isto é, um crescimento da produtividade e do nível de vida, com os imperativos de justiça social, na ocorrência uma repartição não excessivamente desigual dos dividendos do crescimento.

Boyer, em Barroso, 2005:742

Mesmo os defensores do Consenso de Washington reconhecem que os resultados não foram, na generalidade, positivos, porque na promoção das medidas, foi apenas valorizada a necessidade de reduzir a intervenção do estado, sem que, em contrapartida, tenha havido a preocupação de criar e consolidar uma estrutura institucional adequada. (Fukuyama, 2006:18-19). Por outras palavras, a opção *menos estado*, recomendada pelo Consenso de Washington não foi acompanhada pela premissa *melhor estado* (entendendo-se por melhor estado uma estrutura institucional mais eficiente e adaptada aos novos contextos socioeconómicos), o que teve, em muitos casos, resultados de sentido contrário aos pretendidos, ou seja, a economia deteriorou-se, ao invés de crescer.

Como reação ao domínio do neoliberalismo, emergem novas propostas de modelos de intervenção do estado, designadamente por parte das correntes sociais-democratas, de que é exemplo a *Terceira Via*, teorizada por Anthony Giddens. Sem questionar a importância do mercado na estruturação da ordem social, defende-se a intervenção do estado em áreas como o combate à pobreza, segurança, saúde, educação e previdência social, a par da implementação de um sistema fiscal progressivo e proporcional aos rendimentos. O modelo

de intervenção estatal preconizado pela Terceira Via foi apropriado por um conjunto de governos de tendência social-democrata, a partir do final dos anos 1990, muito por impulso de Bill Clinton e Tony Blair, que, chegados aos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido, respetivamente, promoveram e incentivaram a adoção do modelo.

Na sequência de derrotas eleitorais sofridas pelos principais defensores da Terceira Via, a par da crise financeira global de 2008 e da crise das dívidas soberanas de 2010 – que provocaram uma intervenção crescente do FMI nas economias de vários países europeus – o modelo neoliberal ganha um novo impulso na Europa, com fortes impactos no debate sobre a natureza e dimensão da ação do Estado.

As profundas e rápidas mudanças conceptuais e ideológicas que, num tão curto espaço de tempo, condicionaram e formataram a ação dos estados, tiveram um reflexo marcante no pensamento político e académico sobre a intervenção do estado na qualificação das populações.

A conceção assistencialista do papel do Estado, característica dos primórdios do já referido modelo *beveredgiano*, evoluiu – muito por efeito das teses *keynesianas*, que defendiam que as economias não eram capazes de criar situações de pleno emprego e de produtividade sem a intervenção estatal – para um modelo de Estado estruturado em torno do objetivo de promoção dos direitos sociais dos cidadãos, consubstanciado no desenvolvimento e concretização de políticas públicas sociais, em áreas como a saúde, educação e formação e segurança social.

Neste contexto, no período de cerca de quatro décadas após a segunda guerra mundial, os governos afirmaram-se como atores centrais na promoção da educação, garantindo a institucionalização do setor, a massificação do acesso ao ensino e a obrigatoriedade de frequência, que se efetiva através de “uma configuração escolar própria [...] regulada por um aparelho administrativo progressivamente mais complexo, a quem incube assegurar a expansão do sistema e a sua adequação à missão de instrução e institucionalização que lhe é atribuída” (Roths, 2009:187).

A crescente influência das teorias do capital humano e a consolidação do conceito de economia global baseada no conhecimento, a par do reconhecimento da importância da qualificação para o reforço da cidadania, da equidade e da democracia, contribuíram para reforçar o papel das políticas públicas de educação, que se tornaram um dos pilares fundamentais do modelo de estado nas democracias ocidentais.

A partir da década de 1980, o impacto da visão neoliberal na área da educação “fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes,

destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, [...] por meio de retóricas discursivas [...] de crítica ao serviço estatal e de ‘encorajamento do mercado’” (Barroso, 2005:741).

O predomínio de lógicas eminentemente económicas e de valorização do papel dos mercados conduziu então a uma tendência de menorização dos serviços públicos assegurados pelo Estado, que no campo da educação e formação se traduziu no questionamento da capacidade do Estado para assegurar a eficácia e qualidade dos sistemas educativos. “Assistesse [...] à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos transformando a ideia de ‘serviço público’ em ‘serviços para clientes’, onde o ‘bem comum educativo’ para todos é substituído por ‘bens’ diversos, desigualmente acessíveis” (Barroso, 2005: 742).

Com o declínio da influência das abordagens neoliberais, novas perspetivas enquadraram o debate sobre o papel do Estado no setor da qualificação, sobretudo nos países europeus durante os primeiros anos do século XXI. A ação da União Europeia (UE) foi decisiva para a mudança de paradigma verificada. Com efeito, o Tratado de Amsterdão, assinado em 1997, constituiu um importante contributo para o reforço da intervenção dos Estados-membros nas áreas sociais, ao recomendar a adoção de políticas públicas conducentes à promoção do emprego, dos direitos sociais e de uma proteção social adequada, da inclusão e da qualificação dos recursos humanos.

Esta posição da UE foi reforçada pelas decisões tomadas pelo Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, que, definiu pela primeira vez orientações para as políticas públicas de qualificação no espaço europeu.

Muito relevante para a reflexão do papel do Estado no setor da qualificação é também a intervenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que, a partir da avaliação das políticas de educação e formação nos diferentes países-membros, das análises comparativas dos resultados e da caracterização dos respetivos sistemas educativos, identifica tendências e fatores que contribuem para o sucesso das políticas: na maior parte dos países da OCDE, é o Estado que assume a responsabilidade pela organização, financiamento e prestação do serviço educativo. Na generalidade dos países desenvolvidos, a percentagem de alunos a frequentar o sistema público de educação é de cerca de 90% e, em média, os países investem 12,9% da despesa pública em educação e formação, sendo este investimento uma prioridade, mesmo nos países com reduzido envolvimento público noutras áreas de política (OECD, 2011: 248).

1.3. A GLOBALIZAÇÃO, A EUROPEIZAÇÃO E A DIFUSÃO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO

O reordenamento político, económico e social ocorrido após a segunda guerra mundial, ao nível internacional, é crucial para a compreensão das mudanças verificadas nos sistemas políticos e institucionais dos estados e na definição de políticas públicas nacionais.

Em resultado da globalização política, social e económica, não é mais possível pensar nas estratégias e opções de política ao nível dos estados sem enquadrar a análise no contexto internacional. Parafraseando Stephen Ball, (2008: 25). “a globalização é aqui a chave, em dois sentidos. Em primeiro lugar, como fator articulador dos ‘problemas’ de política e em segundo lugar como enquadramento espacial no qual os discursos políticos e a definição de políticas são formatados”.

Este autor vai mais longe, defendendo que as políticas ao nível nacional são definidas em resposta aos imperativos da globalização e/ou são influenciadas pelas orientações das principais agências supranacionais, sendo as políticas de educação e formação particularmente sensíveis a este novo contexto, atendendo ao objetivo de criação de uma economia do conhecimento global.

Esta tese de Ball é confirmada pela importância que é conferida ao problema da qualificação por instituições supranacionais, como é o caso da UE e por organismos internacionais, designadamente a OCDE e a Organização das Nações Unidas (ONU), que criam agências especializadas na matéria, promovem *think tanks* e *benchmarkings* e definem metas e objetivos, com o propósito de fomentar a adoção de políticas e estratégias que conduzam a um efetivo aumento da qualificação das populações ao nível global.

O papel da ONU, designadamente através da intervenção da sua agência para a educação, ciência e cultura, a UNESCO, tem sido de incontestável importância chamando a atenção para o problema das baixas qualificações das populações, e apoiado os governos na definição e adoção de estratégias e políticas para lidar com o problema. Mas igualmente relevantes são os impactos que as orientações (políticas, ideológicas, económicas e sociais) produzidas pela UE e pela OCDE têm no desenho das políticas públicas de qualificação nacionais.

INFLUÊNCIA DA UNESCO NA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES ADULTAS

A ONU, criada em 1945, numa altura em que a principal preocupação era a construção da paz, depois de duas guerras que, no espaço de apenas uma geração, tinham alterado profundamente a configuração geoestratégica mundial e em que o relacionamento entre povos

e nações tinha atingido um nível de deterioração numa escala nunca antes verificada, decidiu, em 1949, criar a UNESCO, agência especialmente vocacionada para os temas da educação, ciência e cultura.

Nascida da convicção de que os acordos políticos e económicos não eram suficientes para a construção de uma paz consolidada e duradoura, foi atribuída à UNESCO a missão de promover e apoiar a construção de *networks* entre as nações, de forma a que a paz fosse estabelecida, também, com base na “moral humana” e na “solidariedade intelectual”.

Desde logo o investimento em educação foi estabelecido como uma prioridade absoluta pela UNESCO, sendo considerado essencial, para tornar possível a solidariedade intelectual e mobilizar para a educação os responsáveis políticos de todo o mundo, com o objetivo de garantir o acesso à educação de todas as crianças, de ambos os sexos, que deveria ser encarado como um direito fundamental e um pré-requisito para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento pessoal, social e económico.¹³

É visível que, na missão atribuída à UNESCO, a grande preocupação era assegurar o acesso das crianças à educação. No entanto, logo desde o seu início, verificou-se, da parte da UNESCO, sensibilidade para o problema dos indivíduos adultos, que, na idade própria, não haviam tido oportunidade de aceder à educação, tendo a educação de adultos constituído um dos principais campos de intervenção desta agência internacional. Prova disso é que, logo no ano da sua criação, a UNESCO organizou uma conferência internacional de educação de adultos, visando alertar os responsáveis políticos para o grave problema que a existência de uma população ativa maioritariamente constituída por analfabetos e pessoas muito pouco qualificadas representava para o enorme esforço de desenvolvimento social e económico que o mundo do pós-guerra enfrentava.

Nesta conferência, em que a principal preocupação se prendia com a necessidade de promover a alfabetização das populações (nomeadamente na Europa, confrontada com um clima social e económico bastante degradado), foi tomada a decisão de realizar periodicamente (aproximadamente de dez em dez anos), um encontro internacional para tratar do tema da educação de adultos. No intervalo entre as conferências, os países-membros da UNESCO deveriam assegurar os trabalhos preparatórios da conferência seguinte, o que incluía a elaboração de relatórios nacionais dando conta da evolução da educação de adultos em cada país, a realização de encontros de especialistas e de seminários sobre o tema – aos níveis nacional e supranacional –, que permitissem aprofundar e fazer evoluir o conhecimento

¹³ <http://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>

sobre a educação de adultos e difundir novas ideias e conceitos.

A primeira conferência, realizada em 1949 em Elsinore, na Dinamarca, dá pois início a um ciclo de conferências internacionais de educação de adultos (CONFINTEA), tendo sido o seu principal mérito o de dar visibilidade a um problema que, até então, não era considerado como um problema político que necessitasse, por parte dos governos, de uma intervenção forte, sistemática e focada na situação específica das populações adultas. Como afirma Maria do Carmo Gomes, a conferência de Elsinore, “ficará para a história como a conferência em que se (re)construiu do ponto de vista identitário o campo da educação de adultos, assente na ideia de demarcação relativamente à educação escolar tradicional.” (Gomes, 2012:45).

A segunda conferência – CONFINTEA II – realiza-se em 1960, em Montreal, Canadá e conta com representantes dos governos de 51 países, o que mostra bem a crescente visibilidade e importância que o tema foi ganhando desde 1946.¹⁴ Subordinada ao tema *A Educação de Adultos num Mundo em Mudança*, decorre num contexto socioeconómico muito distinto do da primeira conferência, caracterizado pelo início de um período de desenvolvimento económico e de inovação tecnológica.

Embora a necessidade de promover a alfabetização das populações continuasse presente, a conferência de Montreal foca-se noutras preocupações, que refletem bem a referida mudança de contexto, como sejam “a mudança tecnológica e a educação profissional de adultos” e a “liberalização da educação técnico vocacional e profissional”. (Knoll, 2009: 32). Pela primeira vez entra no discurso a educação técnica e profissional enquanto instrumento capaz de responder às crescentes e mais exigentes necessidades do mercado de trabalho.

Desta conferência sai ainda o reconhecimento formal da importância do contributo das ciências sociais para a evolução do campo da educação de adultos, refletida nas seguintes recomendações que integram o relatório final: 1) todos os países devem encorajar a realização de pesquisas científicas no âmbito da educação de adultos e criar instituições de investigação dedicadas ao problema; 2) os especialistas em educação de adultos devem dispor de um sistema de informação com os resultados dos estudos económicos, sociais, psicológicos e em ciências da educação, que sirvam de suporte à definição de necessidades, objetivos, metas e metodologias e ao desenho de programas de educação de adultos. Para alcançar estes objetivos, a UNESCO compromete-se a apoiar a realização de encontros de trabalho

¹⁴ Na CONFINTEA I estiveram representados 25 países, 24 da Europa e da América do Norte e Egito. Na CONFINTEA II, dos 51 países representados 26 eram provenientes de África, América Latina e Ásia e contou com delegados e observadores de alguns países da Europa de Leste (Knoll, 2009: 29-31)

internacionais, visando o desenvolvimento de uma sociologia da educação de adultos. (UNESCO, 1960: 3-4).

É de referir que no relatório final da CONFINTEA II se recomenda que os governos passem a encarar a educação de adultos, não como uma mera adição à educação disponibilizada a crianças e jovens, mas como uma parte integrante dos respetivos sistemas de educação, recebendo a atenção e os recursos financeiros proporcionais às efetivas necessidades de cada país. (UNESCO:1960: 5). As conclusões da CONFINTEA II colocam pela primeira vez nas agendas políticas internacionais a centralidade do papel do Estado na educação das populações adultas. Sobre a necessidade de assegurar o planeamento e os recursos de apoio à educação de adultos, é referido o seguinte:

a Conferência considera que a tarefa de promover o progresso dos países passando por um processo de desenvolvimento, particularmente no campo da educação, requer um planeamento integral de objetivos e programas e exige que um organismo que represente a sociedade como um todo dirija, coordene e supervisione a sua execução. Para esta tarefa, a instituição mais adequada é obviamente o Estado

UNESCO, 1960:5

A CONFINTEA III – com 83 países representados – tem lugar em Tóquio, Japão, em 1972, e é dedicada ao tema *A educação de adultos no contexto da educação ao longo da vida*. Graças às orientações emanadas da conferência anterior, a investigação científica no campo de educação de adultos conhece uma apreciável expansão, sendo os trabalhos da conferência de Tóquio suportados por um conjunto de novos conceitos, orientações e metodologias de ação. É incorporado no debate o conceito de *alfabetização funcional*, que respeitava não só à aquisição de aptidões no domínio da escrita, leitura e cálculo, mas também à capacidade de aplicar esses saberes nos contextos social, cultural e laboral.

Do debate emerge ainda o conceito de *educação permanente*, enquanto aspeto fundamental do direito à educação e um meio para facilitar o exercício do direito de cidadania:

a educação de adultos não pode ser considerada intrinsecamente, mas sim como um subconjunto integrado num projeto global de educação permanente, seja qual for o seu conteúdo, nível ou método, quer sejam formais ou não-formais, quer prolonguem ou substituam a formação inicial dispensada nas escolas e universidades ou sob a forma de formação profissional [...] que não deve limitar-se ao período de escolaridade, deve abarcar todas as dimensões da vida, todos os ramos do saber e todos os conhecimentos práticos que possam adquirir-se por todos os meios e contribuir de todas as formas para o desenvolvimento pessoal.

UNESCO, 1976: 3.

A conferência de Tóquio termina com a aprovação de um projeto de recomendação, divulgado na Conferência Geral da UNESCO para Educação, realizada no Quênia em 1976,

onde é proposta uma definição de educação de adultos que reflete bem a evolução registada nesta área:

A expressão ‘educação de adultos’ designa a totalidade dos processos organizados de educação, qualquer que seja o conteúdo, o nível ou o método, quer sejam formais ou informais, quer prolonguem ou substituam a educação inicial disponibilizada nas escolas e universidades ou sob a forma de aprendizagem profissional, graças aos quais as pessoas consideradas adultas pela sociedade a que pertencem, desenvolvem as suas aptidões, enriquecem os seus conhecimentos, melhoram as suas competências técnicas ou profissionais ou lhes dão uma nova orientação, e fazem evoluir as suas atitudes ou o seu comportamento na dupla perspetiva de um enriquecimento integral do homem e de uma participação num desenvolvimento socioeconómico e cultural equilibrado e independente.

UNESCO, 1976:3

Esta definição, ancorada no conceito de educação permanente, aliada à orientação, também saída desta conferência, de que o homem deve ser o sujeito da sua própria educação, faz da CONFINTEA III um marco importante no debate sobre as políticas de educação de adultos.

Em 1985, realiza-se em Paris a CONFINTEA IV, que conta com a presença de 122 países, subordinada ao tema *O Desenvolvimento da Educação de Adultos: aspetos e tendências*. Esta conferência reflete também o contexto socioeconómico da década de 1980 e a influência do pensamento neoliberal no mundo ocidental, defendendo-se que a intervenção do Estado na economia e na sociedade devia ser mínima e a despesa pública fortemente reduzida e questionando-se as políticas públicas em áreas tradicionalmente asseguradas pelo Estado, como era o caso da educação.

O debate centra-se fundamentalmente no papel da educação de adultos no desenvolvimento económico e tecnológico e na empregabilidade, mas, segundo vários autores, a discussão foi pobre, do ponto de vista conceptual e não teve repercussões significativas para a evolução do campo da educação de adultos. (Knoll, 2009:35-7).

Em 1997, a CONFINTEA V reúne, em Hamburgo, Alemanha, representantes dos governos de todos os países-membros da UNESCO e, pela primeira vez, conta com a presença ativa de um número considerável de instituições envolvidas na educação de adultos. Desde logo, distingue-se das conferencias anteriores, ao promover “um diálogo e uma parceria continuada entre os governos, as ONG e as instituições que apresentam programas de educação de adultos.” (UNESCO, 1997:10).

Nesta conferência é patente a influência do paradigma neoinstitucionalista, sendo reconhecida a importância das instituições na determinação da ação política e defendendo-se que o comportamento dos atores só pode ser explicado e percebido se for levado em conta o ambiente social e institucional onde se inserem. Num contexto de globalização, de

desenvolvimento tecnológico, de mudança dos padrões de produção e de crescimento tendencial do desemprego, os participantes na CONFINTEA V reconhecem que, durante os doze anos que mediaram a quarta e a quinta conferências “a educação de adultos sofreu profundas transformações, experimentando um forte crescimento na sua abrangência e na sua escala.” (UNESCO, 1997:20).

Reflexo também da influência das abordagens neoinstitucionalistas é a centralidade novamente atribuída ao Estado, na condução das políticas de educação de adultos:

As novas demandas da sociedade e as expectativas de crescimento profissional requerem, durante toda a vida do indivíduo, uma constante atualização dos seus conhecimentos e das suas competências. No centro dessa transformação, está o novo papel do Estado e a necessidade de se expandirem as parcerias com a sociedade civil, visando a educação de adultos. O Estado é ainda o principal veículo para assegurar a educação para todos, particularmente para os grupos menos privilegiados da sociedade.

UNESCO, 1997:21

É amplamente defendido nesta conferência que o Estado deve ser visto não apenas como um mero “provedor da educação de adultos,” mas sim como um ator central que, em articulação com os parceiros sociais e com as instituições responsáveis pela educação de adultos, deve garantir as condições de acesso à educação, em igualdade de oportunidades, a todos os indivíduos, durante toda a sua vida.

É inclusivamente recomendado aos governos presentes que a responsabilidade pela educação de adultos não se confine aos ministérios da educação, mas envolva e seja assumida por todas as instancias governamentais.

Desta conferência sai uma nova definição de educação de adultos, mais abrangente que a da conferência de Tóquio, mais de vinte anos antes, onde é valorizada a integração da educação formal, não-formal e informal, adquiridas numa multiplicidade de contextos:

A educação de adultos engloba todo o processo de aprendizagem formal ou informal, onde pessoas consideradas ‘adultas’ pela sociedade desenvolvem as suas capacidades, enriquecem o seu conhecimento e aperfeiçoam as suas competências técnicas e profissionais, direcionando-as para a satisfação das suas necessidades e as da sociedade. A educação de adultos inclui a educação formal e não-formal bem como uma diversidade de aprendizagens informais e ocasionais, disponíveis numa sociedade multicultural em que os conhecimentos baseados na teoria e na prática devem ser reconhecidos.

UNESCO 1997:19-20.

Em resultado da CONFINTEA V, são elaborados e divulgados dois documentos que vieram a ter uma importância grande no desenvolvimento da educação de adultos, a *Declaração de Hamburgo* e a *Agenda para o Futuro da Educação de Adultos*, estruturados em torno dos conceitos de “direito à educação” e de “direito a aprender toda a vida”, em que é atribuído à

educação de adultos um papel central nas estratégias de qualificação das populações: “A educação de adultos é mais que um direito: é uma das chaves do século XXI.” (UNESCO, 1997: 18).

Em 2009, tem lugar em Belém, Brasil, a CONFINTEA VI, última deste ciclo de conferências realizada até à data. Os trabalhos desta conferência, que contaram com a participação de 144 países-membros e com representantes da sociedade civil, de parceiros sociais, de agências e organismos intergovernamentais e do setor privado, resultaram num importante documento, o *Marco de Ação de Belém: Aproveitando o Poder e o Potencial da Aprendizagem e Educação de Adultos para um Futuro Viável*. Neste documento, é reiterada a definição de educação de adultos aprovada na conferência de Hamburgo, e enfatizada a importância de criar mecanismos de *reconhecimento, validação e certificação de aprendizagens e experiências prévias*, através da criação de *referenciais de equivalência*; é utilizado, (pela primeira vez em conferências da UNESCO), o conceito *Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV)*, definida como “uma filosofia, um marco conceptual e um princípio organizador de todas as formas de educação, baseada em valores inclusivos, emancipatórios, humanistas e democráticos, abrangente e parte integrante da visão de uma sociedade do conhecimento” (UNESCO, 2010.b:25).

Neste contexto, é entendido ser a educação de adultos uma parte muito importante e significativa da Aprendizagem ao Longo da Vida, “envolvendo um *continuum* que passa da aprendizagem formal para a não-formal e para a informal.” (UNESCO 1997.b:6). São também adotados, para a educação de adultos os quatro pilares – ou quatro aprendizagens fundamentais – em torno dos quais a educação deve organizar-se, propostos num relatório elaborado para a UNESCO pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, coordenada por Jacques Delors: *aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver em coletividade e aprender a ser*. A importância da alfabetização é enfatizada, enquanto pré-requisito para o desenvolvimento pessoal, social, económico e político.

Refira-se que uma das principais conclusões da CONFINTEA VI é o reconhecimento de que a expectativa de reconstrução e de reforço da educação de adultos, na sequência das recomendações da conferência de Hamburgo não se concretizou, considerando-se que o papel e o lugar da educação de adultos continuou a ser subestimado e a ser mal compreendida a sua importância para o desenvolvimento pessoal, social e económico e a manter-se praticamente ausente das agendas políticas.

Por isso, a grande maioria das recomendações que integram o *Marco de Ação de Belém* é relativa à necessidade de passar da *retórica à ação*, de assegurar o planeamento financeiro e

a programação de ações e de implementar mecanismos de acompanhamento e de avaliação dos programas de educação de adultos.

Por fim, importa realçar que, com base nos trabalhos preparatórios da conferência, traduzidos em 154 relatórios nacionais sobre a situação da educação de adultos em cada um dos países participantes, foi elaborado o Relatório Global de Educação de Adultos – o primeiro produzido pela UNESCO e que serviu de suporte à elaboração do *Marco de Ação de Belém* – onde são apresentados pontos de situação (nacionais e globais), nomeadamente em relação aos seguintes fatores: *i)* evolução verificada no campo da educação de adultos, dos pontos de vista político, conceptual, metodológico e programático; *ii)* avaliação da qualidade da educação de adultos, por referência à sua pertinência e eficácia; *iii)* padrões de participação e oportunidades de acesso; *iv)* avaliação do grau de cumprimento dos compromissos assumidos pelos países na CONFINTEA V.

A breve descrição, aqui apresentada, do trabalho da UNESCO no que respeita à educação de adultos reflete bem a evolução que se tem verificado na área da educação de adultos, espelhando as mudanças políticas, económicas e sociais que têm caracterizado as últimas décadas.

INFLUÊNCIA DA OCDE NO AGENDAMENTO E DESENHO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÃO

As análises sobre a evolução das políticas e as recomendações que regularmente a OCDE apresenta têm contribuído para enfatizar o papel central das políticas de qualificação no desenvolvimento económico e social e têm permitido aos países conhecer a sua posição perante as exigências de um mercado cada vez mais globalizado e qualificado. É pois crucial perceber o papel decisivo da OCDE no questionamento e na mudança dos paradigmas orientadores das políticas públicas de qualificação nacionais.¹⁵

A OCDE, instituída em 1961, com o objetivo de fomentar e apoiar a adoção de políticas capazes de incentivar o bem-estar das populações e o desenvolvimento económico e social, veio a constituir-se como um fórum privilegiado, em que os governos de 34 países-membros¹⁶ podem trabalhar, partilhar experiências e boas práticas e procurar soluções para problemas comuns. O trabalho desenvolvido pela OCDE assenta fundamentalmente numa lógica de *peer review*, em que as orientações, as opções e os resultados das políticas de cada um dos países é analisada pelos pares, em igualdade de circunstâncias, trabalho este que assenta na construção

¹⁵ <http://www.oecd.org/about/>

¹⁶ Os países-membros da OCDE são países desenvolvidos de todos os continentes, que voluntariamente se associam à organização. São ainda estabelecidas parcerias com países não membros, regra geral países com economias emergentes e em vias de desenvolvimento.

de indicadores e na recolha, tratamento e difusão de informação resultante dos *benchmarks* sistematicamente promovidos pela organização nas diversas áreas de política.

Apesar de não serem muito abundantes, os estudos existentes sobre a OCDE e o seu papel na construção e implementação das políticas públicas, parecem convergir no amplo reconhecimento de que a OCDE é uma instituição que tem influenciado significativamente as políticas públicas de educação dos países membros e até de diversos outros, assumindo assim um papel chave na internacionalização ou transnacionalização dessas políticas, quer numa perspetiva de regulação quer de transferência, difusão ou convergência.

Lemos, 2014:9

A OCDE, estruturalmente organizada em comités de trabalho, orientados para as diversas áreas de política que a organização abarca – economia, investimento, finanças públicas, emprego, educação e competências, ciência e inovação, questões sociais e bem-estar, inovação e crescimento verde – é governada por um conselho, que por sua vez é assessorado por um secretariado, organizado em departamentos (os *diretorados da OCDE*), especificamente dedicados a cada uma das áreas de política já referidas.

O *Conselho da OCDE* – composto por um representante de cada um dos países-membros – tem capacidade para produzir e adotar instrumentos legais, os *Atos da OCDE*, que regra geral se traduzem em *decisões* (vinculativas para todos os países-membros que votam a sua aplicação) e em *recomendações* (não vinculativas, mas com grande "força moral", uma vez que representam a vontade expressa dos países que as votam favoravelmente).

As *publicações da OCDE*, onde são difundidos, de forma sistemática e periódica os resultados de análises sobre tendências de evolução e comparações entre países e divulgadas recomendações,¹⁷ constituem um dos instrumentos mais visíveis e com maior impacto na definição de políticas ao nível nacional.

A preocupação com os problemas da qualificação das populações é transversal a praticamente todas as áreas de política em que a OCDE intervém. Mas são os trabalhos produzidos pelo directorado para a Educação e Competências (sem desvalorizar a importância das análises reportadas pelos directorados para o Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais, para a Ciência, Tecnologia e Indústria), os que mais têm influenciado o rumo das políticas públicas para a qualificação nos países-membros.

¹⁷ As mais relevantes publicações da OCDE são os *Factbooks*, que divulgam, anualmente os principais indicadores económicos, sociais e ambientais dos países-membros e países-parceiros e os *At-a-Glance Books*, onde são apresentados indicadores sobre as mais variadas áreas de política. A publicação periódica destes dados permite aos países comparar as suas *performances* com as alcançadas pelos restantes países e, consequentemente, perceber o seu posicionamento num contexto global, nas diferentes áreas de política.

A disponibilização de informação e de instrumentos de avaliação das políticas, permitem à OCDE desempenhar um papel de "assessoria" na condução das políticas públicas nacionais de educação e formação, designadamente através dos seguintes mecanismos:

- publicações sobre a temática da qualificação, com realce para o relatório anual *Education at Glance*, que reflete a evolução registada nos países-membros, a partir da análise estatística – comparativa e caso a caso – da *performance* dos respectivos sistemas educativos e dos resultados alcançados;
- *surveys* internacionais, como o *PISA (Programme for international Student Assessment)*, estudo longitudinal promovido pela OCDE em cada três anos, com o objetivo de avaliar os sistemas de educação dos vários países da OCDE, testando as competências e conhecimentos dos alunos de 15 anos de idade, fornecendo assim informação que permite aos decisores políticos avaliar o desempenho dos respetivos sistemas de ensino bem como os impactos das decisões políticas na área da educação.¹⁸

Como é afirmado na página electrónica da OCDE, a influência exercida junto dos decisores políticos nacionais deve-se essencialmente a um efeito de *peer pressure*: o escrutínio público, as comparações e os *rankings* de países têm um efeito persuasivo que resulta, com muita frequência, na reformulação de políticas públicas nacionais.

O grande impacto que o PISA tem tido na definição de políticas nacionais de educação (ao disponibilizar informação resultante de dados empíricos, recolhidos em todos os países participantes obedecendo a parâmetros rigorosos e idênticos que garantem a comparabilidade) levou a OCDE a promover um programa em moldes idênticos, adaptado à avaliação das competências das populações adultas, o *PIAAC (Programme for International Assessment of Adults Competences)*, cujos primeiros resultados foram conhecidos recentemente, sendo expectável um impacto importante sobre as orientações políticas, ao nível internacional, no que respeita à educação e formação de adultos.

O PIAAC foi lançado pela OCDE em 2010, como sucedâneo mais abrangente de anteriores programas da organização para avaliação de competências de literacia de adultos, o *IALS – International Adult Literacy Survey* (descontinuado em 2003, e que foi efetivamente o “inspirador” do PISA), e o *ALLS – Adult Literacy and Lifeskills Survey*, realizado em 2003 e 2008.

¹⁸ <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>

O PIAAC foi especialmente desenhado para permitir disponibilizar informação sobre a forma como algumas competências – designadamente *literacia, numeracia e resolução de problemas em contextos tecnológicos* – são usadas nos ambientes sociais, laborais e familiares, e que impacto tem a presença (ou a ausência) dessas competências no desenvolvimento pessoal, social e económico.

Este instrumento adquire uma importância vital para os exercícios de avaliação das políticas de qualificação das populações adultas nos diferentes países, uma vez que disponibiliza informação qualitativa que, associada à informação quantitativa sobre o acesso e frequência – sistematicamente produzida e divulgada, quer pela OCDE, quer pelo EUROSTAT – permite aferir de forma mais rigorosa a adequabilidade das políticas públicas de qualificação de adultos às reais necessidades de cada país.

AS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO NO ESPAÇO EUROPEU

Pretende-se aqui analisar o enquadramento e a evolução das políticas para a qualificação das populações no contexto da União Europeia (UE). Há menos de vinte anos, a intervenção europeia na área da educação e formação era marginal; hoje, é amplamente aceite o seu papel crucial na construção de um espaço europeu competitivo numa economia global.

Começa-se por fazer uma breve caracterização do sistema político europeu: para a compreensão do processo de desenvolvimento de uma política pública comunitária, é essencial o conhecimento da forma como interagem as instituições europeias e os Estados-membros, como são construídas e implementadas as políticas, quem são os atores relevantes e como é a tomada de decisão ao nível da UE; de seguida, são descritas e contextualizadas as políticas para a qualificação das populações na União Europeia.

O PROCESSO POLÍTICO NA UNIÃO EUROPEIA

O processo político é particularmente complexo ao nível da União Europeia, não só por intervirem atores muito diversos – os Estados-membros, com diferentes sistemas políticos e múltiplos contextos socioeconómicos e culturais¹⁹ e as diferentes instituições europeias com diferentes tipos de poder, de composição, de objetivos e até de representação – mas também porque o processo varia conforme as áreas de política.

¹⁹ É importante não esquecer que a UE foi sendo construída com base na experiência dos países democráticos da Europa ocidental. Mas é igualmente importante atender a que países como Portugal, Espanha e Grécia integraram o projeto europeu após longos períodos de regimes autoritários, e que neste momento a UE integra 10 países da chamada Europa de leste, tradicionalmente com práticas políticas distantes da democracia.

Uma outra característica distingue ainda claramente a forma como se desenvolve o processo político na UE: ao contrário do que acontece ao nível dos estados nacionais, na UE a Comissão Europeia e os outros atores comunitários têm um papel crucial nas fases do agendamento e da formulação das políticas mas têm uma intervenção limitada na sua concretização, que é essencialmente da responsabilidade dos Estados-membros e das instituições nacionais.

A UE está estruturada de uma forma única: os Estados-membros criaram instituições nas quais delegam parte da sua própria soberania, permitindo que matérias consideradas de interesse comum dos estados possam ser decididas politicamente a um nível supranacional. As principais instituições responsáveis pela formulação e implementação de políticas na UE são a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, sendo os Tratados da UE, democraticamente aprovados por todos os estados membros, os instrumentos em que assenta toda a ação política europeia (Araújo e Coelho, 2013:379-80).

No contexto da presente investigação, é de relevar o importante papel desempenhado por dois órgãos da UE, cujo trabalho permite aos Estados-membros compararem os resultados das respetivas políticas públicas de qualificação e assim perceberem o seu real posicionamento e evolução:

- o *EUROSTAT*, órgão estatístico oficial da UE, que disponibiliza periodicamente informação sobre indicadores agregados em dois grandes grupos: i) *Aprendizagem ao Longo da Vida* que integra, designadamente, o Adult Education Survey (AES), com uma periodicidade quinquenal, e *Acesso, Resultados e Retornos da Educação* incluindo este último grupo o indicador *Abandono Escolar Precoce*, que permite avaliar a percentagem da população que ingressa na vida ativa sem a qualificação considerada mínima (atualmente, o ensino secundário);
- o *CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training)*, que tem por missão apoiar o desenvolvimento das políticas de educação e formação na UE e contribuir para sua implementação, designadamente no que respeita às estratégias de Aprendizagem ao Longo da Vida.

A TOMADA DE DECISÃO E O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

Peter Muller (1990:102) considera que “o funcionamento colegial da Comissão, a ambiguidade do Conselho de Ministros, simultaneamente órgão de cooperação política e instância de integração europeia e o papel de influência, mais que de decisão, do Parlamento, tornam particularmente difícil mapear os poderes comunitários”.

Neste sentido, o processo de integração europeia e o sistema político europeu têm sido objeto de um permanente, intenso e rico debate teórico, uma vez que nenhuma das correntes que estudam a matéria apresenta argumentos teóricos suficientes para explicar o fenómeno europeu na sua globalidade. Mas tão ou mais importante que o debate sobre a integração europeia é a compreensão da UE enquanto sistema político: as *teorias da governação* consideram que a UE “não é uma organização internacional tradicional nem um sistema político doméstico mas sim um novo e emergente sistema de ‘governação sem governo’.” (Wallace, 2010:35). A própria Comissão Europeia entende que o termo governação, no seio da UE, significa

o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia [...] faz parte da própria essência da União Europeia construir uma Comunidade de direito, respeitando simultaneamente a identidade de cada um dos Estados que a integram. Daí resulta um equilíbrio fundamental entre as instituições que estabelecem essa Comunidade de direito, equilíbrio esse que se traduz numa partilha original dos poderes legislativo e executivo e numa obrigação de cooperação [...]. A ideia de governação coloca igualmente a ênfase na participação de intervenientes regionais, locais e não governamentais.

Comissão Europeia, 2001:4.

De entre as teorias da governação, adquire relevância o *multi-level governance*, que defende que na UE a governação é exercida por uma rede de instituições, supranacionais, nacionais e subnacionais, entre as quais não existe qualquer relação hierárquica; é através do chamado *fenómeno de europeização*, que as instituições e as políticas da UE influenciam as instituições nacionais e as políticas dos diversos Estados-membros (Wallace 2010: 37).

O potencial explicativo das teorias da europeização reflete-se essencialmente nas áreas de política onde a Europa não detém capacidade direta de intervenção, como é o caso das políticas de educação e formação. Cláudio Radaelli entende que a europeização das políticas públicas pode ser considerada como

um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, de procedimentos, de paradigmas e de “estilos” de políticas públicas, de “modos de agir”, bem como de crenças partilhadas e de normas definidas e consolidadas através da formulação de políticas europeias, depois incorporadas na lógica dos discursos, identidades, estruturas políticas e políticas públicas ao nível doméstico.

Radaelli, citado em Muller, 1990:105.

Para Peter Muller, esta definição de Radaelli permite explicar como são influenciados os domínios de política nos quais “a competência da UE é baixa ou nula, como por exemplo certas políticas sociais, que são harmonizadas através de mecanismos flexíveis e não hierárquicos.”(Muller, 1990:105).

A especificidade e a complexidade do sistema político europeu deram origem a novos modos de decisão, distintos dos que são adotados ao nível dos estados (Araújo e Coelho, 2013: 380).

a elaboração de políticas públicas comunitárias é, com efeito, infinitamente mais difícil que o processo de decisão ao nível nacional, nomeadamente no que concerne ao problema crucial de aceitação da normas comunitárias no seio dos múltiplos sistemas políticos com culturas e tradições específicas.

Muller, 1990:102.

A tomada de decisão, o modo como interagem os atores, os jogos de poder e de influência são, em qualquer sistema político, um passo crucial na construção das políticas públicas. Os mecanismos de decisão na UE são diversos, consoante as áreas de políticas e os atores institucionais intervenientes, não sendo possível identificar um único método comunitário de funcionamento.

Helen Wallace (2010:90-100) defende que a ação política na UE se estrutura em cinco modos distintos: 1) o *método comunitário clássico*, que se caracteriza por uma transferência de competências dos governos dos Estados-membros para as instâncias europeias, que desempenham um papel relevante do processo; 2) o *modo regulatório da UE*, em que o principal ator é a Comissão Europeia, que define regras e objetivos de regulação, mobilizando para o efeito grupos de interesse, comunidades de especialistas e entidades reguladoras nacionais; 3) o *modo distributivo da UE*, em que os programas e orientações estratégicas são desenhados pela Comissão Europeia, em parceria com as autoridades nacionais e regionais; 4) o *transgovernamentalismo intensivo*, que pode ser definido como “uma interação entre os decisores políticos nacionais, com um envolvimento relativamente baixo das instituições europeias”, em que o Conselho de Ministros da UE tem um papel preponderante; 5) o *método aberto de coordenação* em que a Comissão desempenha o papel de promotora de redes de peritos e de comunidades epistémicas e são essencialmente utilizadas técnicas de *peer pressure* e de *benchmarking*, como formas de influenciar a formulação de políticas nas áreas sob a responsabilidade dos estados-membros e de encorajar a “aprendizagem política”.

A UNIÃO EUROPEIA E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

As políticas de educação e formação são da responsabilidade dos estados-membros e são desenvolvidas nos contextos nacionais, com currículos, metas de aprendizagem, sistemas e regimes de educação e formação próprios.

A Europa da educação e da formação reflete a diversidade linguística, cultural e de sistemas que constituem parte integrante da identidade dos seus países membros e das suas regiões. A

educação e a formação têm vindo a desenvolver-se desde há muito em contextos nacionais e num isolamento relativo entre si. Os países e as regiões dispõem de uma grande variedade de instituições de educação e de formação, aplicam regras de admissão diferentes, utilizam calendários lectivos diferentes, conferem centenas de graus académicos e qualificações diferentes que refletem uma grande variedade de currículos e regimes de formação
Comissão Europeia, 2002:5

Este mesmo princípio era já salvaguardado no Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht (1992), que alarga a intervenção da UE a novos domínios, entre os quais a educação e formação. Nos artigos 149.º e 150.º do Tratado, está previsto que “a Comunidade contribui para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua ação, respeitando integralmente a responsabilidade dos estados-membros” e que “a Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoia e completa as ações dos Estados-membros. O mesmo tratado reforça o “princípio da subsidiariedade”, instituindo-o como regra geral de intervenção.²⁰

Neste contexto, a UE fomentou e apoiou alguns programas com o objetivo de promover a cooperação entre os Estados-membros e de facilitar a interação entre alunos e professores das diversas nacionalidades, sendo os mais representativos o Programa Sócrates (para a educação não superior), o Programa Leonardo da Vinci (para a formação profissional) e o Programa Erasmus (para o ensino superior). Mas é a partir do Conselho Europeu de Lisboa de 2000, que se verifica uma grande mudança na intervenção da UE nas políticas de educação e formação. No Conselho de Lisboa reconhece-se que a UE necessitava de encontrar respostas para o enorme desafio de qualificação dos seus recursos humanos, tendo definido o objetivo estratégico de, em 2010, a UE se tornar “a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (Comissão Europeia, 2002:7).

Simultaneamente, no Conselho Europeu de Lisboa definiu-se que, nas áreas de educação e formação, passaria a ser adotado o *Método Aberto de Coordenação*, ou seja, a intervenção europeia nestas áreas de política seria processada através de mecanismos de *soft law* (produção de recomendações, divulgação de indicadores, incentivos à partilha de boas práticas, definição de objetivos e metas e criação de programas específicos). Pode considerar-se, assim, que a UE influencia, através de processos de *peer pressure*, o agendamento das

²⁰ O princípio da subsidiariedade que, no Ato Único Europeu, se aplicava apenas à política ambiental, determina que, nas áreas em que não detenha competência exclusiva, a Comunidade só intervirá se os objetivos puderem ser melhor alcançados a nível comunitário do que a nível nacional.

políticas de educação e formação nacionais, enquanto que a responsabilidade pela formulação, concretização e avaliação das políticas continua atribuída aos Estados-membros.

A adoção do Método Aberto de Coordenação no enquadramento das políticas de educação e formação, permite a “divulgação de melhores práticas, favorecendo uma maior convergência no que respeita aos principais objetivos da UE [...] como forma de permitir a comparação e a aprendizagem mútuas” (Comissão Europeia, 2002:10).

As decisões então tomadas – a chamada Estratégia de Lisboa – constituíram o impulso fundamental para uma nova etapa no processo de europeização das políticas de qualificação das populações na Europa.

Em 2001, no Conselho Europeu de Estocolmo, é aprovado um relatório que integra três importantes objetivos estratégicos: *i)* aumentar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e de formação na UE; *ii)* facilitar o acesso de todos aos sistemas de educação e de formação; *iii)* abrir ao mundo exterior os sistemas de educação e de formação. Este relatório representa um importante marco, uma vez que se constitui como “o primeiro documento oficial que define em traços largos uma abordagem europeia abrangente e coerente relativamente às políticas nacionais de educação e de formação na UE” (Comissão Europeia, 2002:8).

Em 2002, no Conselho Europeu de Barcelona, aprova-se o *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objetivos dos sistemas de educação e de formação na Europa*, que define a forma como os sistemas de educação e formação deveriam contribuir para os objetivos da Estratégia de Lisboa, e que se torna o primeiro documento estratégico de referência para o desenvolvimento das políticas de qualificação no espaço comunitário. No mesmo ano, em reunião conjunta da Comissão Europeia e dos ministros da educação dos Estados-membros da UE, é elaborada a Declaração de Copenhaga, que apresenta a estratégia europeia para o reforço da cooperação nas áreas do ensino e formação profissional.

É neste contexto que em 2003 no Conselho de Ministros da Educação da UE são definidos cinco objetivos (que, no Programa Educação e Formação 2010 são designados “níveis de referência”, os quais deveriam ser atingidos pelos Estados-membros até 2010: *i)* diminuir pelo menos para metade os níveis de abandono escolar precoce, relativamente às taxas verificadas em 2000; *ii)* aumentar pelo menos em 15% o número total de diplomados nas áreas da matemática, das ciências e das tecnologias, reduzindo simultaneamente o desequilíbrio entre os sexos; *iii)* garantir que a percentagem média de cidadãos de 25-64 anos com habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário fosse igual ou superior a 80%; *iv)* reduzir pelo menos para metade a percentagem de alunos de 15 anos com baixas

competências em leitura²¹; v) garantir que pelo menos 15% da população adulta participasse em programas de aprendizagem ao longo da vida. Estas decisões do Conselho viriam a consubstanciar-se no *Programa de Trabalho para a Educação e Formação para 2010*.

Em 2005, o Conselho relança a Estratégia de Lisboa, e “convida a Comissão a apresentar um programa definindo as ações necessárias, ao nível comunitário, para ajudar a cumprir a Agenda de Lisboa.” (Comissão Europeia, 2006:3).

Em 2006, o Conselho estabelece o *Programa Aprendizagem ao Longo da Vida*, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de aprendizagens de qualidade ao longo da vida, reconhecendo-se a necessidade de promover a mobilidade entre os sistemas de ensino e formação no espaço europeu e de reforçar os processos de validação das aprendizagens formais e informais.

Em 2007, é lançado pelo EUROSTAT o *Adult Education Survey* (AES) com o objetivo de recolher e disponibilizar informação sobre a participação em atividades de educação e formação (formal, não-formal e informal) dos cidadãos dos diferentes Estados-membros com idades compreendidas entre os 24 e os 65 anos. Este primeiro inquérito é feito a título experimental e voluntário, mas, a partir de 2011, torna-se obrigatória a participação de todos os Estados-membros e este inquérito, realizado com uma periodicidade quinquenal, passa a integrar as estatísticas oficiais europeias sobre Aprendizagem ao Longo da Vida.

Em 2009, a Comissão faz uma avaliação preliminar do Programa de Trabalho Educação e Formação 2010, tendo concluído que

desde 2000, o desempenho dos sistemas educativos melhorou consideravelmente na maioria das áreas identificadas pelos Ministros da Educação europeus como sendo cruciais para alcançar os objetivos de Lisboa. Contudo, os indicadores estabelecidos pelo Conselho para a educação e formação em 2010 não foram alcançados, exceto no que respeita ao aumento do número de diplomados em matemática, ciências e tecnologias.

Comissão Europeia, 2009:11.

Na sequência desta avaliação, o Conselho reconhece que, embora se tivessem verificado progressos significativos, havia ainda que enfrentar grandes desafios, para que a Europa concretizasse a ambição de se tornar na “economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo”. Neste sentido, é acordado que, até 2020, a cooperação europeia deveria ter por principal objetivo apoiar o desenvolvimento dos sistemas de educação nos Estados-membros:

A cooperação europeia a desenvolver até 2020 no domínio da educação e formação deverá ser estabelecida no âmbito de um quadro estratégico que englobe os sistemas de educação e

²¹ Indicador do PISA (OCDE Programme for International Student Assessment)

formação no seu todo numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida [...] que deverá ser considerada um princípio fundamental subjacente a todo o quadro, o qual deverá incluir a aprendizagem em todos os contextos, – formal, não-formal e informal – e a todos os níveis: desde a educação pré-escolar e escolar até ao ensino superior, educação e formação profissionais e educação de adultos.

Conselho Europeu, 2009:3

É então estabelecido o Programa Educação e Formação para 2020 (EF 2020), quadro estratégico que deveria nortear as políticas de educação e formação entre 2010 e 2020, estruturado em torno de quatro grandes objetivos: 1) tornar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade uma realidade; 2) melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação; 3) promover a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa; 4) incentivar a criatividade e a inovação, incluindo o espírito empreendedor, a todos os níveis da educação e formação.

É igualmente definido um conjunto de *Níveis de Referência do Desempenho Médio Europeu*, que assentava nos indicadores já definidos para o Programa de Trabalho para a Educação e Formação 2010, os quais

devem basear-se unicamente em dados comparáveis e ter em conta as diferentes situações verificadas em cada um dos Estados-membros. Não deverão ser consideradas como metas concretas a atingir por cada país [...] os Estados-membros são convidados a ponderar, com base nas prioridades nacionais e tendo simultaneamente em conta as alterações da situação económica, como e em que medida podem contribuir para o cumprimento coletivo dos critérios de referência europeus através de medidas nacionais.

Conselho Europeu, 2009:7.

Assim, fica de novo acordado que, até 2020, deveriam ser cumpridas, pelo conjunto dos Estados-membros, as seguintes metas: *i)* uma média de pelo menos 15% de adultos deveria participar na aprendizagem ao longo da vida; *ii)* a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências deveria ser inferior a 15%; *iii)* a percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior deveria ser de pelo menos 40%; *iv)* a percentagem de alunos que abandonam precocemente a educação e a formação deveria ser inferior a 10%; *v)* pelo menos 95% das crianças entre 4 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório deveriam participar no ensino pré-escolar.

Para que estes objetivos e metas fossem alcançados, o Conselho determina que a *cooperação no domínio da educação e da formação deveria ser realizada numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida*, através da utilização eficaz do método aberto de coordenação, o que implicava necessariamente a existência de compromissos políticos por parte dos Estados-membros e a adoção de métodos de trabalho mais eficazes e flexíveis. Para promover a utilização de métodos de trabalho com estas características, o Programa EF2020 decidiu que o período até 2020 fosse dividido numa série de ciclos de trabalho, definindo o

Conselho para cada ciclo domínios prioritários baseados nos objetivos estratégicos. No final de cada ciclo, a Comissão monitorizaria as atividades de cooperação desenvolvidas e elaboraria, com o Conselho, um relatório conjunto, que deveria ser amplamente difundido junto de todas as partes, garantido assim a necessária visibilidade e impacto, aos níveis nacional e europeu.

Em 2012, é publicado um relatório intercalar conjunto,²² onde é afirmado que a resposta da UE à maior crise financeira e económica da sua história, consiste em manter e reforçar a estratégia definida para 2020, cujo grande objetivo se centra no crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da zona europeia. O relatório enfatiza o *papel crucial que a educação e formação desempenham nesta estratégia*, afirmando, no entanto, que a manter-se a tendência de evolução registada no período avaliado, as metas definidas (atrás descritas) não seriam alcançadas em 2020; neste sentido, a Comissão e o Conselho recomendam que os Estados-membros deveriam: *i) modernizar os respetivos sistemas de educação e formação, por forma a dotar a população com as competências necessárias ao sucesso no mercado de trabalho; ii) adotar novas estratégias de cooperação entre os países membros; iii) fortalecer e melhorar a utilização dos mecanismos de peer-learning, promovendo o reforço da articulação entre a Estratégia 2020 e o programa Educação e Formação 2020.*

Parece não restarem dúvidas sobre a crescente e reforçada importância que a educação e a formação têm para a concretização dos objetivos políticos, sociais e económicos da UE. O desafio está em perceber como é que as orientações europeias sobre estas matérias se concretizam ao nível dos Estados-membros, que, nestas áreas específicas de política, são soberanos e responsáveis pela condução do ciclo político no seu todo, desde o agendamento até à avaliação das políticas.

1.4. A EVOLUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS DE QUALIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES ADULTAS

As estratégias associadas à qualificação das populações têm evoluído historicamente, acompanhando as mudanças sociais, políticas e económicas das sociedades.

O grande esforço empreendido pela generalidade dos países no campo da educação, centrou-se na criação das condições necessárias ao cumprimento da escolaridade por crianças e jovens, com o objetivo de garantir condições de igualdade de acesso à educação e de diminuição de desigualdades, e de proporcionar oportunidades para que as gerações futuras

²² *Official Journal of the European Union*, C70, de 8/3/2012:9-18.

adquirissem um grau de qualificação adequado às exigências económicas e sociais, em mutação cada vez mais acelerada.

Este problema foi alvo de grande atenção, muito suportada pelo desenvolvimento de disciplinas como a Sociologia da Educação e as Ciências da Educação, que contribuíram para a evolução deste campo de intervenção pública, cujos conceitos e estratégias, embora em constante evolução, se encontram já relativamente sedimentados.

No entanto, cedo foi percebido que, a par deste esforço, tornava-se essencial incorporar a preocupação com as populações adultas, que constituíam a grande mancha de população ativa, com largos anos de permanência no mercado pela frente, e cujas qualificações permaneciam genericamente baixas, o que resultava não só num agravamento das desigualdades e do desequilíbrio geracional, como também não permitia que a população ativa tivesse os níveis de qualificações requeridos pelas crescentes exigências económicas, sociais e laborais.

Foi assim que, a partir do século XIX, com a industrialização dos países ocidentais e consequente necessidade do exercício de trabalho mais diversificado e especializado, o problema da fraca qualificação das populações ganhou uma visibilidade até então praticamente inexistente.

Como afirma Augusto Santos Silva (1990), a educação de adultos começou a surgir nessa altura, no contexto da “formação de sistemas escolares nacionais” e do “desenvolvimento de movimentos sociais de massas”. Por um lado, a formação dos sistemas escolares, com o crescente acesso sistemático à educação dos grupos mais jovens, colocou em evidência a falta de oportunidades de acesso à educação de uma larga maioria da população adulta; por outro lado, os movimentos sociais, de orientação liberal ou socialista, contribuíram para o despertar da ambição de abrir caminho para a universalidade do ensino – até então privilégio de elites – abrangendo a pequena burguesia e o operariado urbano. Neste sentido, a maioria das iniciativas de educação de adultos, até à Segunda Guerra Mundial, “resulta de iniciativas sociais, não estatais.” (Silva, 1990:11-12).

É só a partir da segunda metade do século XX que a atenção pública e política se centra no problema das baixas qualificações das populações adultas. A pilotar esse processo esteve, como já foi descrito, a UNESCO, cujo trabalho teve uma influência decisiva na evolução conceptual do campo da educação de adultos e na definição das estratégias e políticas nacionais para o aumento da qualificação das populações.

CONSOLIDAÇÃO E AFIRMAÇÃO DA ÁREA DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

As perspetivas enquadradoras das políticas de educação de adultos estiveram, durante um longo período, intrinsecamente ligadas à evolução dos conceitos e métodos de alfabetização. A persistência de elevadas taxas de analfabetismo – estima-se que, em 1950, 44% da população mundial com 15 ou mais anos era analfabeta (UNESCO, 1957:11) -, conduzia a que as preocupações se centrassem quase exclusivamente na necessidade de promover em larga escala a *alfabetização das populações adultas*, enquanto processo que permitisse a aquisição das capacidades elementares de leitura, escrita e cálculo, garantindo a oferta de uma escolarização de segunda oportunidade àqueles que, em devido tempo, a ela não tinham acedido ou que a tinham abandonado precocemente.

A educação de adultos era então vista como uma *extensão*, ou melhor dizendo, como uma *substituição* da escolaridade proporcionada a crianças e jovens, sendo utilizados métodos de ensino idênticos.

No final da década de 1960, surge o conceito de *alfabetização funcional*, adotado e disseminado pela UNESCO na Conferência de Tóquio, em 1972, que, como refere Augusto Santos Silva, vem contrariar o anterior paradigma escolar,

cuja orientação principal preconizava a combinação entre a aquisição da leitura e da escrita e a formação de base, designadamente profissional, segundo estratégias intensivas (onde as da 'alfabetização tradicional' eram extensivas e difusas) e segundo programas diversificados e flexíveis (onde os outros eram centralistas e uniformes).

Silva, 1990: 13.

Iniciava-se assim um movimento que tendia a encarar a educação de adultos como um processo que visava a aquisição de um conjunto mais amplo de capacidades e saberes que, não podendo prescindir da "alfabetização", não podia naturalmente restringir-se a ela.

No entender de Luís Rothes, com esta nova conceção de alfabetização, surgem "novas perspetivas programáticas" para a educação de adultos: o reconhecimento do papel instrumental da alfabetização, enquanto fator de desenvolvimento económico, social e cívico, tem como consequências uma "desescolarização" da educação de adultos, que passa a desenvolver-se numa multiplicidade de espaços sociais, mas também a necessidade de uma ação continuada, que pudesse prevenir a ocorrência de situações de *analfabetismo regressivo*, que se verificava sobretudo no caso de jovens adultos "relativamente escolarizados", em que as capacidades e saberes adquiridos na escola, não estando ajustados às capacidades exigidas no mundo do trabalho tendiam a regredir, por falta de uso. (Rothes, 2009:117).

Ainda no período pós segunda guerra mundial, mas principalmente na década de 1970, emergiram modalidades de educação de adultos que contestavam, de algum modo, o paradigma escolar dominante e que tiveram grande influência na forma como se configurou a partir de então esta área de política educativa:

- a *educação popular*, que conheceu grande expansão sobretudo em países da América Latina,²³ e que se opunha a uma educação de adultos promovida e impulsionada pelos estados, preconizando antes um modelo educativo centrado no sujeito adulto inserido no seu contexto político e sociocultural, que deveria gerir ativamente a sua aprendizagem, visando a aquisição de capacidades intelectuais e sociais indispensáveis a uma intervenção ativa numa democracia participativa;
- a *educação permanente*, com aceitação sobretudo nas democracias ocidentais, que defendia um modelo também centrado no indivíduo adulto, que não podia restringir-se ao modelo escolar, mas que devia abranger todas as dimensões da vida que permitissem a aquisição de saberes e de conhecimentos teóricos e práticos, que pudessem contribuir para o desenvolvimento pessoal.

Acresce que, num contexto de reconstrução da economia devastada pela guerra, a *formação profissional* adquire também uma importância significativa, sendo criadas, designadamente nos países mais industrializados, estruturas especialmente orientadas para a qualificação rápida e especializada de mão-de-obra. Como afirma Santos Silva, esta perspetiva "introduz no núcleo duro da educação de adultos as questões da qualificação e da formação profissional", visão que é apoiada nomeadamente pela OCDE, que promove "a ideia da funcionalidade económica da escolarização" (Silva, 1990:12-3).

A confluência desta multiplicidade de modalidades e modelos de intervenção, que pressupunham uma igual multiplicidade de programas, de contextos institucionais e de atores, com papéis diferenciados, foi decisiva para a heterogeneidade que, como afirma Luís Rothes, caracteriza o campo da educação de adultos:

para entender a configuração presente do campo de educação de adultos, teremos que articular a extensão da forma escolar com tendências que a contrariam, por vezes mesmo de modo hostil, gerando dinâmicas complexas em que se cruzam lógicas de socialização contraditórias, por vezes incompatíveis, outras vezes engendrando novas sínteses, mais ou menos estáveis *Rothes, 2009:136*

A educação popular e a educação permanente tinham como objetivo expresso impedir e superar a hegemonia do paradigma escolar que dominava a educação de adultos, mas não

²³ Esta expansão deveu-se em grande medida ao trabalho desenvolvido por Paulo Freire, designadamente em países como o Brasil, Chile, Nicarágua, e Colômbia (Morrow e Torres, 2004)

foram bem sucedidos no seu propósito, tendo inclusivamente apresentado uma tendência de demarcação “das práticas sociais quotidianas, assumindo um cunho mais escolar” (Rothes, 2009:135). No entanto, a educação permanente, embora não tenha constituído uma alternativa ao conceito clássico de educação de adultos, contribuiu para "contrariar visões mais restritivas do conceito de educação, nomeadamente aquelas que tradicionalmente o limitavam à formação escolar e inicial." (Rothes, 2009:137).

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS NUM CONTEXTO DE MAIOR AMPLITUDE: NOVAS PRÁTICAS E NOVOS CONTEXTOS DE APRENDIZAGEM

Nos anos 1990, após mais de uma década em que, como já foi referido, a educação de adultos perdeu visibilidade e importância pública, as organizações internacionais voltaram a dedicar grande atenção ao problema, que reentrou, com uma nova centralidade, nas agendas políticas.

No entanto, e não obstante o seu quase desaparecimento das arenas políticas, o problema da qualificação das populações adultas foi, durante a década de 1980, objeto de muita e profunda investigação e de intenso debate académico. Foi desenvolvido um conjunto de novos modelos, conceitos e práticas, que foram posteriormente apropriados e difundidos pelas organizações internacionais, e tiveram uma importância decisiva na atual configuração do campo da educação e formação de adultos e orientaram a definição das políticas públicas de qualificação.

A APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

O conceito Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) consolida-se como uma nova orientação para a educação de adultos na sequência de um relatório elaborado em 1996 para a UNESCO, pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, coordenada por Jacques Delors.

Neste relatório, é repensada a tradicional distinção entre "educação inicial" e "educação permanente", sendo argumentado que uma educação permanente não pode definir-se em relação a um determinado período da vida dos indivíduos (por exemplo, educação de adultos por oposição a educação de jovens), nem tão pouco ter uma finalidade específica (por exemplo, a formação profissional).

É então proposta a designação *Educação ao Longo da Vida*, enquanto " um *continuum* educativo co-extensivo à vida e ampliado às dimensões da sociedade." (Delors, 1996: 104).

Este relatório condiciona fortemente os trabalhos da CONFINTEA V, que estrutura as suas conclusões e recomendações em torno dos conceitos de “direito à educação” e de “direito

a aprender toda a vida”, o que representou uma ruptura com os discursos dominantes nas anteriores conferências da UNESCO.

Mas é ao nível da União Europeia que o paradigma da Aprendizagem ao Longo da Vida se afirmou e consolidou. Primeiro no *Livro Branco sobre a Educação e Formação*, em 1995, e depois no *Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida*, em 2000.

O Livro Branco aborda os temas da educação e formação – enquanto instrumentos privilegiados para a resolução dos problemas do desemprego e da exclusão social – orientados para a aquisição e desenvolvimento de competências que facilitem e promovam a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, e permitam enfrentar o que é designado como os *três choques motores* que transformaram as sociedades europeias: o *choque da sociedade de informação*, o *choque da mundialização* e o *choque da civilização científica e técnica*. (Comissão Europeia, 1995: 9-12).

Para garantir que os indivíduos adquirem as competências necessárias para encarar os desafios do século XXI,²⁴ é recomendado que estejam inseridos numa "rede que coopera, educa, forma e aprende" e que seja assegurado e favorecido o acesso amplo à educação e formação, acesso este que deve ser garantido ao longo de toda a vida dos indivíduos (Comissão Europeia, 1995: 18-23). O Livro Branco, seguindo embora uma orientação de responsabilização do indivíduo pelo seu próprio percurso educativo e formativo (que deve para isso aproveitar todas as oportunidades oferecidas pela sociedade da informação), introduz no discurso político o conceito de educação e formação ao longo da vida, para jovens e adultos, como instrumento ativo das políticas de crescimento e emprego.

Cinco anos depois, o Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida retoma este conceito, defendendo que "a aprendizagem ao longo da vida deixou de ser apenas uma componente da educação e da formação, devendo tornar-se o princípio orientador da oferta e da participação num contínuo de aprendizagem, independentemente do contexto". É aqui reforçado o enfoque na responsabilização individual: "a aprendizagem ao longo da vida é uma questão que afeta o futuro de todos, de forma perfeitamente individualizada." (Comissão Europeia, 2000:3).

Em 2005, com o programa *It is never too late to learn*, a educação de adultos, enquanto componente-chave da aprendizagem ao longo da vida, volta a estar no centro das

²⁴ No Livro Branco, são consideradas essenciais as seguintes competências: *conhecimentos de base*, que constituem o alicerce das aptidões para o emprego e são adquiridos no âmbito da educação formal; os *conhecimentos técnicos*, que habilitam ao exercício de uma profissão, e que são adquiridos em parte pelos sistemas educativo e de formação profissional e em parte pelas empresas; as *aptidões sociais*, que englobam as capacidades relacionais e comportamentais, que só poderão ser adquiridos em contexto de trabalho, preferencialmente nas empresas. (Comissão Europeia, 1995: 17)

preocupações políticas europeias. Como é bem patente no relatório final do Plano de Ação para a Educação de Adultos 2007-2010,²⁵ a aprendizagem ao longo da vida não é mais considerada como uma responsabilidade essencialmente individual, passando a ser também uma responsabilidade pública, sobretudo no que respeita à criação de oportunidades de aprendizagem para os grupos mais desfavorecidos da sociedade.

É então emitida uma recomendação, alertando para a necessidade de os Estados-membros definirem e implementarem políticas públicas que permitam a transformação dos sistemas tradicionais de educação de adultos, que deverão tornar-se mais abertos e flexíveis, promover a remoção de barreiras à participação dos adultos, aumentar a qualidade e a eficiência do setor, assegurar os investimentos necessários e acelerar o processo de validação e reconhecimento de competências.

Estas orientações foram posteriormente consolidadas e reforçadas, designadamente nos programas *Educação e Formação 2010* e *Estratégia Europa 2020*, que definem como dois dos seus grandes objetivos *tornar a ALV uma realidade e melhorar a qualidade e eficiência da educação e da formação*, ocupando as políticas de qualificação da população adulta um lugar central neste programas.

OS CONTEXTOS DE APRENDIZAGEM FORMAIS, NÃO-FORMAIS E INFORMAIS

Importante para a evolução do campo da educação de adultos, por lhe conferir uma visão mais global e abrangente, mais adequada à realidade dos adultos em idade ativa e às dinâmicas e exigências das sociedades contemporâneas, é o reconhecimento da existência de diferentes contextos de aprendizagem, baseado no princípio de que é possível – e necessário – considerar o leque alargado de situações onde é possível aos adultos procurar e obter oportunidades de aprendizagem. É neste sentido que, designadamente a partir década de 1990, os conceitos de *educação formal*, *educação não-formal* e *educação informal*, passam a integrar os debates políticos e académicos sobre educação de adultos.

A *educação formal* decorre em instituições de educação e formação e confere obrigatoriamente uma habilitação académica. A *educação não-formal* decorre em paralelo aos sistemas formais de educação (pode, por exemplo, ter lugar nos locais de trabalho, ser organizada por sindicatos ou outras associações da sociedade civil), e não confere necessariamente uma certificação. A *educação informal* engloba as aprendizagens que decorrem das práticas sociais quotidianas, onde a dimensão educativa poderá ser não intencional (ao contrário do que acontece com a educação formal e não-formal), e que, por

²⁵ Consultado em <http://adultlearning-budapest2011.teamwork.fr/docs/5-Working-Group-Report.pdf>

essa razão, muitas vezes não é reconhecida pelos próprios sujeitos como uma aprendizagem que enriquece os conhecimentos, aptidões e percursos pessoais.

Quer a UNESCO (1997), quer a Comissão Europeia (2000) reforçaram a importância destes conceitos, considerando ser essencial aumentar as possibilidades de oferta e de procura de oportunidades de qualificação. A importância deste conjunto de conceitos, centra-se no facto de não estigmatizar nem valorizar excessivamente qualquer dos contextos de aprendizagem, que deverão ser considerados de forma integrada e complementar.

AS COMPETÊNCIAS E AS COMPETÊNCIAS-CHAVE

Como já foi atrás referido, a mudança das dinâmicas sociais, económicas e culturais passou a ocorrer, muito particularmente a partir da década de 1990, com uma profundidade e um ritmo nunca antes verificados – num espaço *intrageneracional*, adoptando a designação de Enguita (2005). Tal implicou que passasse a ser valorizada a aprendizagem contínua, ao longo de toda a vida, com o objetivo principal não apenas de promover a aquisição de competências, mas essencialmente de capacitar os indivíduos para a utilização e aplicação, nos respetivos contextos sociais e laborais, de conhecimentos, saberes e capacidades. Partia-se do princípio de que, sem o domínio de um conjunto de competências nucleares, a aprendizagem e a capacidade de lidar com novos problemas poderiam ser postas em causa (Ávila, 2005: 376/7).

Foi assim tomando corpo a consciência de que os saberes e conhecimentos tradicionalmente transmitidos pelo sistema escolar, obedecendo a um modelo estereotipado e homogéneo de ensino e aprendizagem eram *uma condição necessária, mas não suficiente* para que os indivíduos enfrentassem, com sucesso, as crescentes exigências com que crescentemente se deparavam, social, laboral e culturalmente.

Ao longo de toda a sua vida, e após o término dos seus percursos escolares (independentemente do grau académico alcançado), os indivíduos são, com uma frequência cada vez maior, confrontados com novas exigências, que requerem novos conhecimentos, e, portanto, novas aprendizagens. É neste contexto que o conceito de competência adquire uma grande importância e visibilidade (Ávila, 2005: 112/3).

O conceito de *competência*, já amplamente utilizado nos contextos organizacional e da gestão de recursos humanos, nomeadamente nos processos de recrutamento, avaliação de desempenho e mérito profissional,²⁶ foi objeto de estudo e debate no âmbito das ciências sociais, principalmente nos campos do trabalho, educação e formação, ou seja, nas áreas em

²⁶ O debate sobre a importância da avaliação de competências em contexto organizacional data de 1973, quando David McClelland publicou na revista *American Psychologist* o artigo *Testing for Competence rather than for Intelligence*.

que as transformações sociais, económicas e tecnológicas adquiriram um maior protagonismo (Ávila, 2005: 113). Só na década de 1990 o conceito foi apropriado pelo campo da educação de adultos, para designar o conjunto de capacidades, conhecimentos e aptidões adquiridos nas dimensões formais, não-formais e informais de aprendizagem.

Não existindo uma definição consensual de *competência*, variando conforme o campo de aplicação e o contexto social, laboral ou cultural, considera-se que, no âmbito da qualificação da população adulta, é adequado adotar a definição utilizada pela UE, no Quadro Europeu de Referência para a Aprendizagem ao Longo da Vida: "Competências são aqui definidas como uma combinação de conhecimento, aptidões e atitudes apropriada ao contexto". O mérito desta definição reside no seguinte:

- considera-se, de forma integrada e articulada, a aquisição das competências em ambientes de aprendizagens formais (conhecimentos e qualificações académicas), não formais (aptidões adquiridas fora do sistema educativo, essencialmente orientadas para o exercício profissional) e informais (experiências e saberes resultantes do percurso de vida dos indivíduos);
- valoriza-se a adequação das competências adquiridas ao contexto em que são aplicadas, ou seja, a forma como essas competências afetam o desempenho profissional e social dos indivíduos.

O papel central que o conceito de competência adquiriu ao nível da educação de adultos exigiu a definição de referenciais que orientassem os processos de aprendizagem, o que levou à introdução do conceito de *competências-chave*, enquanto "competências que todos os indivíduos necessitam para a realização e desenvolvimento pessoal, para a cidadania ativa, para a inclusão social e para o emprego" (Comissão Europeia, 2006b:3), as quais podem ser adquiridas em ambientes formais, não-formais e informais de aprendizagem.

A importância da aquisição destas competências está bem refletida no discurso da UE, que considera que, num contexto de globalização, é indispensável que os indivíduos detenham um conjunto de competências-chave, que lhes permitam adaptar-se de forma flexível às rápidas e constantes mudanças sociais e económicas, reconhecendo à educação um papel central neste processo (Comissão Europeia, 2006b).

Também a OCDE tem dedicado uma atenção especial a esta temática. Em 1997, foi lançado, em parceria com o Gabinete Oficial de Estatísticas Suíço e com o Departamento de Educação Nacional dos EUA, o programa *Definition and Selection of Competences: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo)*, com o objetivo de desenvolver uma estratégia coerente que permitisse identificar o conjunto de competências que a população

jovem e adulta deveria adquirir, desenvolver e consolidar, atendendo às características das sociedades atuais. (OECD, 2001b).

Na sequência de debates entre peritos, designadamente dos estudos desenvolvidos entre 1999 e 2003 por Rychen, Salganik, Moser, Konstant e McLaughlin, foi possível então encontrar um racional para a definição e seleção de um conjunto de competências-chave, que foram agrupados em três subconjuntos (OECD, 2005): *interagir em grupos heterogêneos*, que abrange as competências relacionais, sendo que, num contexto globalizado e de mudança, adquire especial relevância a capacidade de lidar com as diferenças; *agir autonomamente*, conjunto de competências que permitem que os indivíduos sejam responsáveis pela gestão da própria vida, capazes de se posicionar adequadamente no contexto social e de avaliar e decidir com autonomia; *usar instrumentos de forma interativa*, competências que permitem aos indivíduos interagir com a envolvente, utilizando interativamente instrumentos (quer seja o uso da tecnologia, quer o uso da linguagem) que lhes permitam o acesso ao conhecimento e à informação.

A União Europeia, por seu lado, definiu, no Programa de Trabalho Educação e Formação 2010, um Quadro de Referência Europeu, que estabelece oito competências-chave: 1) comunicação na língua materna; 2) comunicação em línguas estrangeiras; 3) competência matemática e competências básicas em ciências e tecnologias; 4) competência digital; 5) aprender a aprender; 6) competências sociais e cívicas; 7) espírito de iniciativa e espírito empresarial; 8) consciência e expressão culturais (Comissão Europeia, 2006b: 3).

Pode-se, assim, concluir que quer a UE quer a OCDE consideram essencial que, para poderem enfrentar os desafios que se colocam nos campos social, pessoal e profissional, os indivíduos detenham, de forma articulada, um conjunto de competências de tipo social ou relacional, de tipo comportamental e de tipo instrumental.

De entre as competências-chave (ou transversais), adquiriu, no contexto da educação, especial importância a *competência de literacia*, considerada uma competência básica, sem a qual não é possível os indivíduos adquirirem um nível de proficiência adequado nas restantes competências-chave. Com efeito, e como afirma Patrícia Ávila (2009), nas chamadas sociedades do conhecimento, a capacidade de lidar com informação escrita é um requisito crucial e um recurso básico para que os indivíduos possam lidar com os desafios com que se confrontam diariamente, sejam eles profissionais, pessoais ou sociais.

O esforço generalizado de alargamento da escolaridade – em duração e abrangência – havia conduzido à ideia, na década de 1960, de que o objetivo de erradicação do analfabetismo, no mundo ocidental, estava em vias de resolução.

No entanto, a introdução, pela UNESCO, do conceito de "analfabetismo funcional" no debate sobre a educação de adultos (CONFINTEA III, 1972) fez emergir um novo problema, relacionado com o uso social e profissional dos conhecimentos adquiridos em contexto escolar, o que conduziu ao aprofundamento da investigação sobre o tema, por parte das ciências sociais e humanas e ao surgimento do conceito de literacia.²⁷

Se o conceito de *alfabetização* traduz o ato de ensinar e de aprender (a leitura, a escrita e o cálculo), um novo conceito – a *literacia* – traduz a capacidade de usar as competências (ensinadas e aprendidas) de leitura, de escrita e de cálculo. Tal *capacidade de uso* escapa, assim, a categorizações dicotómicas, como sejam "analfabeto" e "alfabetizado". Pretende-se, com aquele novo conceito, dar conta da posição de cada pessoa num *continuum* de competências que tem a ver, também, com as exigências sociais, profissionais e pessoais com que cada um se confronta na sua vida corrente.

Benavente et al. 1996:4

Consciente da importância desta temática, a OCDE lançou já três *surveys* orientados para a avaliação das competências de literacia dos adultos, visando disponibilizar aos países participantes informação sobre o nível de literacia das respetivas populações adultas: o *International Adult Literacy Survey (IALS)*, aplicado em 1994, 1996 e 1998, em parceria com a *Statistic Canada*, muito orientado para a avaliação das competências de leitura, escrita e cálculo; o *Adult Literacy and Lifeskills Survey (ALL)*, que em 2003 e 2006/08, avaliou as competências de literacia e numeracia da população adulta dos países participantes; mais recentemente, em 2011-12, foi lançado o *Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)* com o objetivo expresso de apoiar os países a desenvolver, implementar e avaliar as políticas públicas de educação de adultos, através da disponibilização de informação que permita promover não só a aquisição e desenvolvimento de novas competências, mas também a utilização eficiente das competências existentes.

O PIAAC foi especificamente desenhado para avaliar um conjunto abrangente de competências, consideradas requisito essencial para uma integração plena das populações adultas numa sociedade de informação e conhecimento. No âmbito do PIAAC, a literacia é entendida como

a capacidade para identificar, compreender, criar, comunicar e processar informação, usando materiais impressos e escritos associados a diferentes contextos. A literacia envolve um contínuo de aprendizagens, que permitam aos indivíduos atingir os seus objetivos, desenvolver

²⁷ Benavente et al. (1996) consideram que o conceito de literacia não se opõe ao de alfabetização funcional: este último conceito refere-se ao processo de obtenção das competências essenciais, enquanto que o conceito de literacia centra-se no uso dessas mesmas competências, o que torna clara a distinção entre níveis de literacia e níveis de instrução.

o seu conhecimento e potencial e participar ativamente na sua comunidade e na sociedade em geral.

Adult Literacy, em www.oecd.org.

O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE COMPETÊNCIAS

A apropriação pelo setor da educação de adultos de práticas associadas aos já referidos conceitos de educação não-formal e informal, de aquisição de competências e de competências-chave e de aprendizagem ao longo da vida exigiu que fossem encontradas novas metodologias para avaliação das capacidades, saberes e conhecimentos das populações adultas.

Com efeito, os diplomas concedidos pelos sistemas educativos, após a conclusão dos ciclos de estudos, constituíam a única forma de reconhecimento do "nível de instrução ou educação" de um indivíduo. A população adulta com baixos níveis (ou níveis incompletos) de escolaridade não tinha qualquer possibilidade de ver reconhecidas as suas competências, adquiridas fora dos contextos formais de aprendizagem, o que lhes conferia um estatuto de inferioridade e desigualdade, principalmente perante o mercado de trabalho.

Tornava-se por isso indispensável que as capacidades, saberes e conhecimentos adquiridos pela população adulta, sobretudo em ambientes informais de aprendizagem, pudessem ser reconhecidas, não só pelo mercado de trabalho, mas também pelos sistemas educativos formais.

Já em 1996, no relatório final do trabalho coordenado por Jacques Delors para a UNESCO se afirmava o seguinte, a propósito do tema *Ensino secundário: plataforma giratória de toda uma vida*:

O princípio da educação permanente deve abrir possibilidades mais vastas de realização pessoal e de formação [...]. É claro que não podemos questionar, de maneira válida, o ensino secundário, sem ter em conta [...] as possibilidades de educação a oferecer aos adultos. A ideia de um 'crédito de tempo de educação', utilizável durante toda a vida, poderá facilitar a elaboração de uma política centrada nas modalidades práticas de um retorno à formação, por parte daqueles que tenham interrompido a sua escolarização na juventude; entre as questões a examinar, citemos [...] o reconhecimento de competências, a certificação de experiências de aprendizagem não-formais e as transferências entre os diversos ramos educativos.

Delors, 1996:135.

Na UE, o tema do reconhecimento de competências adquiriu também uma importância central. No Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida, define-se como essencial e prioritário definir formas inovadoras de avaliação e reconhecimento de competências, desenvolver "sistemas de qualidade para a 'validação da anterior aprendizagem empírica' e

promover a respetiva aplicação numa ampla gama de conceitos", bem como proporcionar oportunidades de aprendizagem tão próximas quanto possível do indivíduo e da comunidade em que se insere. (Comissão Europeia, 2000).

Posteriormente, a Declaração de Copenhaga reforça esta orientação, exortando os Estados-membros a cooperarem na investigação para a definição de uma metodologia transparente, rigorosa e fiável do reconhecimento de competências, apontando como uma possível via a construção de níveis de referência.

Em 2004, em resposta a solicitações dos Estados-membros, a Comissão Europeia promoveu o desenvolvimento de trabalhos visando o estabelecimento do Quadro Europeu de Qualificações, "baseado nos resultados de aprendizagem e destinado a facilitar a transparência e portabilidade das qualificações e a apoiar a aprendizagem ao longo da vida" (Comissão Europeia, 2009b: 3).

O Quadro Europeu de Qualificações, estruturado em *níveis de referência para as qualificações formais* e em *níveis de competência para as aprendizagens não-formais e informais*, foi adotado em 2008, e constituiu-se como um referencial para a elaboração (ou reformulação) dos quadros de qualificação nacionais dos Estados-membros. O grande objetivo era criar uma rede europeia de sistemas de qualificações, que, embora independentes, fossem mutuamente compreensíveis e facilitassem a comparação de qualificações entre países, sistemas e instituições.

O Quadro Europeu de Qualificações desempenha um papel de relevo na evolução do campo da educação de adultos, introduzindo um fator de inovação, ao construir um referencial que permite considerar, em paralelo, os resultados das aprendizagens formais, não-formais e informais. Como afirma Sandra Bohlinger,

a focalização numa abordagem baseada nas competências para o desenvolvimento do QEQ assenta na atenção crescente relativamente a conceitos de processos de aprendizagem adaptativos e relativos ao local de trabalho, de aprendizagem ao longo da vida, de aprendizagem informal e não formal e de capacidades e conhecimentos necessários à empregabilidade numa sociedade em rápida evolução.

Bohlinger, 2008: 111.

A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Os sistemas educativos e os sistemas de formação profissional prosseguiram durante um tempo talvez demasiado longo, caminhos paralelos ou mesmo divergentes, com poucos pontos de contacto.

A educação de adultos foi, assim, associada quase exclusivamente ao paradigma escolar, que, pensado e desenhado para servir uma população de crianças e jovens, se expandiu, massificou e foi posteriormente adaptado às populações adultas, o que teve como consequência a valorização de “saberes referidos a uma racionalidade cognitiva-instrumental e aos sistemas abstratos característicos da modernidade”, sendo que “a aquisição de conhecimentos passou a assentar cada vez mais no estudo abstrato de matérias abordadas de modo disciplinar” (Rothes, 2009: 129).

Durante muito tempo, portanto, apenas os saberes adquiridos através dos sistemas escolares eram validados e reconhecidos, através da atribuição de diplomas que comprovavam a frequência, com sucesso, de um determinado ciclo de estudos. E se esta associação ao paradigma escolar foi politicamente considerada adequada à necessidade de alfabetizar largas percentagens da população adulta um pouco por todo o mundo, revelou-se insuficiente com a mudança de paradigma que teve início na década de 1970.

Por outro lado, a industrialização das sociedades e o declínio da produção predominantemente artesanal, em que a aprendizagem profissional se fazia num contexto de contacto direto entre “mestre” e “aprendiz” revolucionou o conceito de *formação profissional*, tendo-se assistido, principalmente a partir da segunda guerra mundial, a uma grande expansão dos sistemas de formação profissional, com o principal objetivo de especializar, ainda que através de uma capacitação básica, os trabalhadores indiferenciados e pouco qualificados.

Os sistemas de formação profissional viram-se confrontados com a necessidade de dar respostas rápidas e eficazes às necessidades dos mercados de trabalho, tendo-se por isso, estruturado muito em função das realidades laborais concretas em que os formandos se inseriam.

Assim, a formação profissional era muito orientada para o ofício e/ou para a empresa em que o formando estava enquadrado, não sendo, muitas vezes, as aprendizagens transferíveis para outras áreas ou contextos laborais, o que, com o aumento da rotatividade nos mercados de trabalho – o fim do “emprego para a vida” – e com a constante evolução económica das sociedades, com requisitos de qualificação cada vez mais exigentes e complexos, trouxe problemas e desafios acrescidos aos sistemas de formação profissional. Como refere Luís Rothes (2009: 132), “os mais velhos, menos escolarizados, sempre que as competências profissionais adquiridas perdem eficácia em determinada conjuntura económica, são remetidos, pelo seu capital escolar, para situações de precariedade laboral e de grande risco social”.

No entanto, a evolução verificada no campo da educação de adultos, com a apropriação dos conceitos de aprendizagem ao longo da vida (integrando aprendizagens em ambientes formais e não-formais), de competências-chave, de avaliação de competências, não permitiam que continuassem a ser encarados separadamente os saberes e capacidades decorrentes, por um lado, dos processos educativos, e por outro dos processos formativos.

A aprendizagem de adultos passa a ser considerada numa perspetiva abrangente; o papel dos sistemas educativos e dos sistemas formativos é repensado, ganhando a *Educação e Formação de Adultos* uma nova dinâmica integradora. Os saberes escolares, as competências profissionais e as experiências de vida conjugam-se em estratégias comuns, visando o desenvolvimento integral – pessoal, social e profissional – das populações adultas. Com a consolidação desta visão mais ampla e abrangente estavam criadas as condições para a emergência de novos modelos de educação e formação de adultos.

1.5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Com o objetivo de contextualizar e enquadrar a evolução das políticas e estratégias de qualificação das populações, apresentou-se, ao longo deste capítulo, uma reflexão sobre i) a crescente centralidade económica e social da qualificação e do conhecimento, a par das mudanças sociais e económicas ocorridas nas últimas décadas; ii) a natureza e dimensão da intervenção dos estados a este nível; iii) a influência das instâncias internacionais na definição de orientações e opções das políticas públicas de qualificação; iv) as principais tendências e enquadramentos conceptuais que estiveram na base das mudanças registadas ao nível dos modelos e práticas de qualificação da população adulta.

A relação entre o nível de qualificação das populações e o desenvolvimento social e económico dos países adquiriu um crescente protagonismo a partir da década de 1950. O reconhecimento de que os baixos níveis de qualificação das populações resultam num forte constrangimento à capacidade de adaptação a novos contextos sociais, económicos e laborais, resultado da integração dos países e economias num contexto de globalização, iniciado após a segunda guerra mundial, conduziu à necessidade de incrementar a intervenção estatal numa área que tinha sido, desde o século XIX, quase sempre impulsionada pela sociedade civil.

A perceção do baixo nível de qualificação das populações adultas como um problema político, cuja resolução necessitava de intervenção dos estados foi muito potenciada pela ação de organizações supranacionais, como é o caso da UNESCO e da OCDE. A atribuição de prioridade política e a divulgação de indicadores, resultado de *surveys* e estudos efetuados de

uma forma sistemática na área da educação e formação, muito contribui para alertar os governos para a necessidade de promover de difusão e expansão de práticas educativas junto das populações adultas. No contexto europeu, a União Europeia dedica uma crescente atenção à área da qualificação das populações, tendo, designadamente nas duas últimas décadas, produzido recomendações e implementado iniciativas e programas com o objetivo de apoiar os Estados-membros nos esforços de qualificação das populações, condição considerada pela UE como essencial para alcançar o objetivo expresso de se tornar a sociedade baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de garantir um crescimento sustentável e de promover, simultaneamente, a qualidade de vida dos cidadãos e a coesão social (Comissão Europeia, 2002).

O esforço de elevação do nível de qualificação das populações adultas levado a cabo pela generalidade dos países nas últimas décadas, muito suportado pelos já referidos organismos internacionais, conduziu à afirmação e consolidação da área de análise da educação e formação de adultos, bem como ao aprofundamento da investigação sobre estas temáticas. Em resultado disto, este campo conheceu uma evolução ao nível dos conceitos, práticas e estratégias que formataram e condicionaram a trajetória das políticas de qualificação de adultos um pouco por todo o mundo.

Neste capítulo, foi também apresentada uma reflexão sobre os fatores que mais impacto tiveram na evolução do desenho e concretização das políticas públicas de qualificação de adultos. A análise efectuada permitiu tirar as seguintes principais ilações:

- o investimento na melhoria do nível de qualificação das populações adultas é encarado, pelos governos nacionais e pelas instâncias supranacionais, como um fator essencial para o sucesso das estratégias de crescimento e desenvolvimento social e económico;
- o acesso das populações adultas pouco qualificadas a novas oportunidades de educação e formação é uma peça essencial na luta pela diminuição das desigualdades, quer ao nível global – entre países – quer ao nível nacional;
- o reconhecimento da importância da intervenção do Estado na promoção e expansão de ofertas que assegurem as atrás referidas oportunidades de qualificação ganhou um protagonismo mais expressivo a partir da década de 1990, perceção esta muito impulsionada e difundida na sequência das recomendações aos governos nacionais feitas designadamente pela UNESCO, OCDE e UE;
- durante um longo período, a educação de adultos centrou-se essencialmente na luta contra o analfabetismo, problema que no período pós segunda guerra tinha ainda uma

expressão muito considerável (segundo dados da UNESCO, 44% da população mundial com 15 ou mais anos era então analfabeta). Nas décadas de 1970 e 1980, teve início um movimento de contestação ao paradigma escolar que dominava a educação de adultos, com a emergência dos modelos de *educação permanente* e de *educação popular*, ambos muito centrados no adulto enquanto sujeito ativo da sua aprendizagem e desenvolvimento pessoal, e críticos relativamente à intervenção do Estado no processo de qualificação de adultos; em paralelo, nesse mesmo período, a formação profissional ganha um grande protagonismo, fruto da necessidade de qualificar e especializar rapidamente a mão-de-obra que o desenvolvimento acelerado da economia e a introdução de processos de produção e de trabalho inovadores requeriam;

- as estratégias e práticas de qualificação de adultos evoluíram de forma muito rápida e profunda nas últimas duas décadas: a investigação sobre esta temática conheceu um grande desenvolvimento, o que deu origem a novos modelos, conceitos e práticas que, com o apoio ativo das entidades internacionais, contribuíram para a configuração das políticas públicas de educação e formação de adultos. A partir da década de 1990, é introduzido o conceito de *aprendizagem ao longo da vida*, entendido como um “*continuum* educativo” que, sem desvalorizar o papel dos sistemas educativos, entende que as aprendizagens não podem ficar confinadas às fronteiras das escolas. São emitidas pelas instâncias internacionais recomendações para que os governos definam e implementem políticas públicas que permitam a transformação dos sistemas tradicionais de qualificação de adultos, tornando-os mais flexíveis, de forma a potenciar as possibilidades de participação da população adulta. Simultaneamente, os conceitos de *educação não-formal* e *educação informal* passam a dominar no campo da qualificação de adultos, em resultado da perceção de que os conhecimentos adquiridos no contexto do sistema formal de ensino são uma condição necessária mas não suficiente para garantir a melhoria do nível de qualificação das populações adultas;
- neste contexto, o conceito de *competência* adquire centralidade. Reconhe-se que, sem dominar um conjunto de competências básicas, os indivíduos poderão comprometer não só aprendizagens posteriores, mas também a capacidade de lidar com os novos problemas que crescentemente enfrentam, aos níveis social e laboral (Ávila, 2005). A aquisição de competências torna-se uma peça essencial no discurso da UE sobre a qualificação das populações, o que exigiu a definição de referenciais que fossem capazes de orientar a reformulação dos processos de aprendizagem; é neste contexto que surge o conceito de *competências-chave*, para designar o conjunto de competências que todos os indivíduos

- necessitam para a “realização e desenvolvimento pessoal, para a cidadania ativa, para a inclusão e para o emprego” (Comissão Europeia, 2006b: 3);
- a introdução na área da qualificação de adultos dos conceitos de competência e competências-chave, associados aos ambientes de aprendizagem informais e não-formais, exigiram o desenvolvimento de novas metodologias de avaliação das competências – capacidades, conhecimentos e saberes – detidos pelas populações adultas. Em 2000, a UE define como sendo essencial o desenvolvimento de sistemas que permitam o reconhecimento e validação de aprendizagens anteriormente adquiridas. Em 2008, é adotado pela UE o *Quadro Europeu de Qualificações*, que define *referenciais* para avaliação das aprendizagens formais e *níveis de competência* para aferir as aprendizagens adquiridas em contextos informais e não-formais;
 - a evolução registada no campo da qualificação de adultos, refletida nos três pontos anteriores, implicou que passassem a ser encarados de forma articulada os conhecimentos, saberes e capacidades adquiridos por via dos processos educativos e dos processos formativos. A qualificação de adultos passa assim, a partir da última década do século XX, a assentar num novo paradigma, que valoriza os conhecimentos e competências adquiridas pela população adulta nos diversos contextos de aprendizagem e obriga a repensar o papel desempenhado pelos sistemas de educação e de formação profissional, que durante um longo período, foram objeto de medidas de política desarticuladas e dissonantes.

No contexto desta investigação, pretende-se analisar em que medida a evolução registada ao nível das Políticas de Educação e Formação de Adultos se refletiu em Portugal, nos 40 anos de regime democrático, iniciado em 1974. O objetivo é compreender como foram pensadas – como evoluíram e como se transformaram – as políticas públicas para a qualificação da população portuguesa, à luz dos diferentes contextos políticos económicos e sociais nas últimas décadas e em resposta a novas e crescentes exigências, principalmente as decorrentes da integração do país na UE e que a competição internacional potencia.

Para compreender a forma como foram sendo sucessivamente construídas respostas políticas ao problema do défice de qualificação da população adulta em Portugal, num contexto que Luís Rothes (2009:23) designa como uma realidade complexa e heterogénea, em que “se cruzam políticas e dispositivos educativos, práticas e relações sociais de formação”, o desenvolvimento da presente investigação foi conceptualmente enquadrado por abordagens e modelos do campo científico da Análise de Políticas Públicas, que se apresentam no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2. ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: VISÕES ALTERNATIVAS DE UM PROCESSO COMPLEXO

As teorias e modelos de análise abordados neste capítulo integram o vasto campo de análise que visa contribuir para o conhecimento do processo político. Diferentes abordagens, diferentes regras e diferentes postulados constituem corpos teóricos não necessariamente antagónicos, antes complementares. A formulação e implementação de políticas não obedece a cânones, é fruto de contextos, ideologias, escolhas, constrangimentos. O estudo de um processo tão rico, complexo e dinâmico aconselha a que se recorra ao contributo de diferentes abordagens, num esforço para compreender todos os seus contornos.

A afirmação e consolidação do estatuto e autonomia científica das Políticas Públicas, quer no âmbito alargado da produção científica, quer no contexto mais particular das ciências sociais é alvo de um profundo debate.

O papel do Estado constitui, desde muito cedo, um dos objetos de reflexão das ciências sociais: a *ciência política* tem, tradicionalmente, orientado a sua investigação para o estudo e análise dos sistemas políticos, das instituições políticas e do exercício do poder; a *sociologia* procura perceber o Estado enquanto sistema político, encarado como um subsistema do sistema social e analisar os comportamentos, os valores e as ideologias dos atores políticos; a *economia*, por seu lado, coloca as instituições económicas no centro da análise, numa tentativa de perceber de que forma são influenciados ou influenciam a ação política.

Perceber o processo político implica, efetivamente, o conhecimento e a compreensão dos sistemas e instituições, das condições de exercício do poder e dos contextos social e económico em que a ação pública se inscreve. Mas implica também perceber como são definidos e identificados os problemas, como entram para a agenda política, como são selecionadas as alternativas de solução, como são formuladas e concretizadas as políticas.

É a este nível que se revela indispensável o contributo das Políticas Públicas, enquanto área científica que estuda *como, porquê e com que propósito* os governos intervêm no espaço público (Heidenheimer, 1975: 2), ou, como define Dye (2010: 1), o que *os governos escolhem fazer ou não fazer*, e quais os efeitos da sua ação (ou inação).

2.1. AS ORIGENS DO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das Políticas Públicas enquanto área científica, encontra as suas origens nos trabalhos de Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, considerados os “fundadores” da disciplina.

De acordo com Fisher, Lasswell – que introduz pela primeira vez, nos anos 1930, a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) –, teve por objetivo

criar uma ciência social aplicada, que pudesse atuar com mediadora entre académicos, decisores políticos e cidadãos, disponibilizando soluções para os problemas, por forma a diminuir ou mesmo eliminar a necessidade de um debate político pouco produtivo.

Fisher, 2003:2

Encarando a disciplina como subsidiária dos contributos da ciência política, da sociologia, da antropologia, da psicologia, da estatística, da matemática e mesmo das ciências exatas, Lasswell ambicionava desenvolver uma *ciência da formulação e concretização das políticas* marcadamente normativa que, ancorada em abordagens multidisciplinares e em metodologias qualitativas e quantitativas, habilitasse os decisores políticos com a informação necessária à sua ação e contribuísse para aumentar a racionalidade do processo de tomada de decisão, ou, segundo o próprio, uma ciência baseada no conhecimento “*no e do processo político*” (*in and of the policy process*) (Fisher, 2003:3-4).

A análise política é uma ciência quando clarifica o processo social de construção das políticas ou quando disponibiliza a informação necessária à formulação de juízos racionais sobre as políticas.

Lasswell citado em Parsons, 1995:18

No final da década de 1950, Herbert Simon dá um contributo decisivo para a evolução do campo das Políticas Públicas, com a introdução do conceito de *racionalidade limitada dos decisores políticos* (*bounded rationality*), argumentando que a capacidade de lidar com os problemas de uma forma racional é sempre limitada por fatores exógenos e endógenos, como a natureza necessariamente fragmentada e incompleta do conhecimento e da informação, a ocorrência de mudanças imprevisíveis de contexto, o limite de tempo disponível para a tomada de decisão, a capacidade limitada da memória humana ou mesmo os valores e interesses próprios:

É impossível que um único indivíduo, isoladamente, atinja um grau elevado de racionalidade. O número de alternativas que deve ser explorado é tão grande, a informação que deve ser avaliada é tão vasta que mesmo uma aproximação a uma racionalidade objetiva é difícil de conceber. A

escolha individual ocorre num contexto de “adquiridos”– premissas que são aceites pelo indivíduo como fundamento das suas escolhas; e o comportamento do indivíduo é condicionado pelos limites impostos por esses adquiridos

Simon citado em Parsons, 1995:277

Decisivo para o desenvolvimento da área das Políticas Públicas foi também Charles Lindblom, que, questionando a centralidade conferida por Lasswell e Simon à racionalidade dos atores (que Lindblom caracteriza como *método racional-compreensivo*) propõe, em alternativa, uma abordagem analítica que classificou como *método das comparações sucessivas* (*method of successive limited comparisons*) ou *incrementalista*.

No seu modelo analítico, Lindblom (1959: 84-86) incorpora variáveis ignoradas pelas abordagens racionais, como as relações de poder, os processos eleitorais e o papel das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. O processo de decisão política é percebido pelo autor com as seguintes características: i) é construído passo a passo, através de mudanças incrementais, com base em políticas pré-existentes; ii) envolve ajustamentos mútuos e negociação, e iii) não é uma solução final para os problemas, é apenas um passo que, quando é bem sucedido, pode ser seguido de outros.

As políticas não são construídas de uma só vez; são construídas e reconstruídas interminavelmente. A construção de políticas é um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, no qual os próprios objetivos vão sendo reconsiderados e alterados.

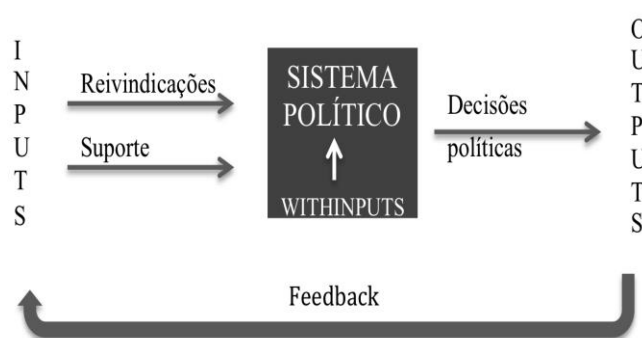
Lindblom, 1959:86.

Relevantes são também os trabalhos de David Easton das décadas de 1950/60, que aplicam o modelo sistémico à análise das Políticas Públicas e tiveram uma influência decisiva na evolução da disciplina. Para Easton, o processo político é entendido como um sistema, em que cada componente não pode ser analisado isoladamente: a ação de cada um dos intervenientes no processo político só pode ser adequadamente percebida quando inserida no todo. O sistema político é uma *caixa negra* (*black box*), em que atores e instituições políticas interagem, enquadrados por um conjunto de normas, símbolos e valores, e cujo comportamento é condicionado quer por mecanismos de suporte da envolvente social (*inputs*), que por pressões internas ao sistema (*withinputs*). Mas, para além de influenciarem o comportamento do sistema, os *inputs* e os *withinputs* também o alimentam e mantêm ativo, através da apresentação, por intermédio dos *input channels* (partidos, media, grupos de interesses), de exigências, necessidades e problemas.

No entanto, *inputs* e *withinputs* não se transformam automaticamente em problemas políticos: a notoriedade das exigências, os jogos de poder no exterior e no interior do sistema, a existência de competências políticas e técnicas para lidar com as exigências são algumas das

condições para a emergência de um problema político no interior do sistema. Uma vez identificados, os problemas são processados, nomeadamente através de mecanismos de regulação, distribuição e redistribuição, dando origem a *outputs* – as decisões políticas, que se constituem como resposta às necessidades e exigências apresentadas. Num processo de *feedback*, os *outputs* podem dar origem a novos *inputs*, o que confere ao modelo proposto por Easton uma dinâmica cíclica e inacabada.

Figura 5 Representação diagramática do modelo de Easton



Fonte: Adaptado de Easton (1957:384)

Apesar das diferentes abordagens propostas por Lasswell, Simon, Lindblom e Easton, segundo Peter DeLeon (2006:53-4), existem três importantes características comuns que contribuíram para conferir um carácter distintivo ao campo científico das Políticas Públicas:

- São explicitamente orientadas para os problemas públicos e para as suas soluções (*problem oriented*); os problemas ocorrem em contextos específicos, que deve ser considerado quer na sua análise, quer na escolha das soluções;
- São distintivamente multidisciplinares, nas suas abordagens teóricas e práticas, o que é justificado pelo facto de a maioria dos problemas políticos integrarem múltiplos componentes, ligados a várias disciplinas, as quais são relevantes para uma completa análise e compreensão dos fenómenos políticos.
- São orientadas por valores: o *ethos* democrático e a dignidade humana ocupam um lugar central na análise das Políticas Públicas.

Complementarmente, considera-se que o principal contributo dos fundadores para a evolução da disciplina assenta no pressuposto, comum às diferentes abordagens, de que, numa sociedade democrática, a ação – ou inação – dos decisores políticos é passível de ser analisada cientificamente.

Após esta introdução sucinta dos princípios fundadores da Análise de Políticas Públicas, apresentam-se de seguida os modelos conceptuais e analíticos selecionados para enquadrar teoricamente esta investigação.

2.2. A ANÁLISE MACRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MODELOS CONCEPTUAIS

O estudo das Políticas Públicas conheceu, nas últimas décadas do século XX, um importante desenvolvimento, que reativou, estimulou e redirecionou as perspetivas teóricas e metodológicas de análise do processo político.

Perceber o processo político implica, necessariamente, conhecer os padrões de poder que enquadram e formatam as decisões políticas nas sociedades democráticas: quem detém o poder, até que ponto o poder está concentrado ou fragmentado, quem influencia as decisões, qual o papel do Estado e dos diferentes atores, dos interesses, das instituições e dos quadros cognitivos e normativos, são peças fundamentais do debate.

Muitos são os modelos e abordagens de análise que têm sido propostos para a análise das políticas públicas; os modelos conceptuais e analíticos apresentados neste capítulo são os que se consideraram mais adequados para enquadrar a análise das políticas públicas de qualificação da população adulta portuguesa agendadas, formuladas e concretizadas nas diferentes unidades temporais de análise abrangidas pela presente pesquisa.

O MODELO PLURALISTA

Surgindo como contraponto às visões elitistas²⁸ do exercício do poder, o pluralismo defende que nas sociedades democráticas, o poder é plural e não está concentrado em grupos restritos. O poder está fragmentado e muitos e variados grupos têm capacidade para influenciar o processo político; os indivíduos organizam-se em função das suas preferências e escolhas, constituindo grupos que intervêm no processo político através da formação de alianças e coligações. Os indivíduos têm interesses e preferências diversificados, e estão envolvidos em diferentes grupos, não necessariamente convergentes. Cada grupo tem capacidade de influenciar o processo de decisão política num determinado contexto, sendo muito difícil e improvável a transferência de poder de um grupo para outro.

Para os autores desta corrente, o poder é exercido através da pressão feita pelos grupos e não de forma autoritária, através de uma cadeia de comando: nenhum grupo é dominante,

²⁸ A corrente elitista defende que o poder é exercido por elites restritas e que na sociedade emergem duas classes de atores: os governantes e os que são governados

sendo o sistema político um conjunto de coligações em relação de competição. O papel do Estado e das instituições governamentais no processo político é relativizado e considerado apenas um entre os muitos grupos com capacidade para influenciar a decisão política.

O modelo pluralista assume que existe uma eficiente transmissão das preferências dos cidadãos para o Estado e vê as decisões e as ações políticas como o resultado das preferências dos cidadãos e dos grupos. O Estado é, assim, encarado como um árbitro neutral da competição entre os grupos de interesse (Immergut, 2006: 558).

Para Robert Dahl, um dos mais influentes teóricos desta corrente, o poder é o efeito que o comportamento de um ator (indivíduo ou grupo) tem sobre o comportamento de outro: “*A* exerce poder sobre *B* na medida em que consegue que *B* faça algo que não faria de outra forma” (Dahl, citado em Hill, 2009: 30). Assim, numa sociedade democrática, exercem o poder no processo político os atores que conseguem fazer prevalecer as suas preferências num determinado contexto, o que impede que alguns grupos assumam uma posição dominante permanente, garantido assim o equilíbrio: o processo político é, pois, tendencialmente consensual.

Dahl sustenta que o poder, embora disseminado, não está igualmente distribuído. Embora muitos grupos tenham capacidade para intervir no processo político, não têm todos o mesmo grau de influência. Quer isto dizer que o sistema político plural é um “mercado aberto”, onde a capacidade de influência de um grupo depende dos recursos que possui e da capacidade para se fazer ouvir (Hill, 2009: 29).

Esta conceção do exercício aberto do poder é alvo de contestação no interior do debate pluralista. Bachrach e Baratz, por exemplo, consideram que o poder é exercido em dois patamares distintos: um, transparente e ao nível de conflitos evidentes sobre problemas específicos, como defendido por Dahl, e outro que decorre através do processo que Bachrach e Baratz denominaram *nondecision-making*, que consiste na supressão de conflitos e problemas, impedindo a sua inclusão no processo político. Em complemento à tese de Dahl sobre o exercício do poder, Bachrach e Baratz defendem que

O poder é também exercido quando *A* dedica energia à criação ou ao reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o conhecimento público do processo político apenas aos assuntos que são comparativamente inócuos para *A*.

Bachrach e Baratz citados em Hill, 2009:31.

O processo de não-decisão ocorre no contexto da moldura institucional que regula e legitima a ação política: “Os procedimentos institucionais ocorrem sistemática e consistentemente em

benefício de certos grupos em detrimento de outros” (Bachrach e Baratz citados em Scott, 2001: 58).

Relevante também para este debate é o contributo de Lindblom, que defende que alguns grupos específicos, nomeadamente os que têm maiores interesses económicos (*privileged position of business*) têm um acesso estruturalmente privilegiado aos centros de poder e influenciam de forma expressiva as decisões e escolhas finais (Immergut, 2006: 558).

Pode concluir-se que, para estes autores, a configuração das políticas depende essencialmente do poder que tem um determinado grupo num determinado momento e que a intervenção do Estado está limitada por interesses múltiplos e por pressões e influências diversas.

No entanto, a partir da década de 1970, com o aumento das desigualdades económicas e sociais e com o crescente poder adquirido pelos grandes grupos económicos, as teses pluralistas conheceram uma evolução: Dahl e Lindblom, nomeadamente, reconheceram que o papel dos estados e dos governos que os representam não era meramente neutral, antes era fortemente condicionado pelos interesses defendidos pelos grandes grupos económicos e pelo funcionamento do sistema capitalista, o que impedia os grupos minoritários ou com menos poder de intervirem e defenderem os seus interesses.

Como solução para este problema, a proposta pluralista passa pela construção de uma democracia mais aberta e mais participativa – portanto, mais plural – e pela adoção de estratégias que permitam conferir maior poder aos grupos e classes mais desfavorecidos, defendendo que só assim, é possível alinhar as decisões políticas com o interesse público.

Embora tendo uma inegável importância para o campo da análise das políticas públicas, as teorias pluralistas apresentam algumas fragilidades que devem ser reconhecidas e colmatadas, sem o que o seu potencial explicativo fica prejudicado. São limitações deste modelo, designadamente: i) *menorização do papel do Estado*, considerado um entre os muitos atores que influenciam os processos de construção das políticas públicas; ii) *ausência de uma visão estruturada da distribuição do poder*, assumindo que todos os grupos têm poder e são capazes de intervir no processo político, embora se reconheça que o poder pode estar desigualmente distribuído; iii) *consideração do processo político como um palco aberto e transparente*, a que todos têm acesso; iv) *atribuição às instituições de um papel meramente contextual*, como “arenas” em que os grupos se interrelacionam, não tomando em consideração o poder das instituições e a capacidade que têm de formatar o processo político; v) *utilização do método dedutivo*, partindo de estudos de caso, dificultando a sua aplicação mais universal e abrangente.

O MODELO DA ESCOLHA RACIONAL

Originalmente orientados para o estudo do comportamento dos atores nos mercados, os princípios da teoria da escolha racional têm sido amplamente utilizados para explicar os processos de decisão política.

Partindo da assunção de que todos os indivíduos agem racionalmente, procurando ativamente maximizar as suas preferências e proteger os próprios interesses, o modelo analítico da escolha racional surge como contraponto às asserções pluralistas, que encaram as decisões políticas como sendo uma resposta orientada para a defesa dos interesses públicos.

Os atores que intervêm no processo político – sejam eles eleitores, partidos políticos, decisores ou burocratas – são movidos por interesses próprios, agindo sempre com o objetivo de maximizar as suas preferências, privilegiando estratégias de curto prazo, em que a análise custo-benefício ocupa um papel central.

Os teóricos da escolha racional recorrem a teorias e conceitos económicos e probabilísticos para explicar o processo político. Defendem que os decisores políticos têm de fazer escolhas, tal como os operadores dos mercados, e que as decisões políticas se processam de forma idêntica às escolhas e decisões no mercado (Hiil, 2009: 94-5). O conceito económico de *falha de mercado* é transposto para o Estado, que é descrito como um *estado imperfeito*, cujos atores intervêm na defesa dos próprios interesses, distribuindo privilégios aos seus apoiantes e penalizando os opositores, o que origina *falhas de estado*, ou seja, decisões cujo resultado é ineficiente ou não desejável do ponto de vista social.

Para o estudo das políticas públicas é particularmente útil a *Teoria dos Jogos*, que, baseada nos axiomas da teoria da escolha racional, propõe um modelo explicativo da tomada de decisão em situações de interação social, aqui entendida no sentido weberiano: “uma ação que envolve dois ou mais atores intencionais e é orientada por expectativas mútuas acerca do comportamento do outro” (Chwaszcza, 2008:140).

É objetivo desta abordagem explicar comportamentos em situações competitivas, em que conflituam atores racionais com interesses divergentes, partindo do princípio de que os “jogadores” – que podem ser um indivíduo, um grupo ou mesmo um governo – se comportam não apenas em função dos seus próprios interesses, mas também das expectativas sobre o comportamento dos outros. Segundo Dye (2010:24), a Teoria dos Jogos é aplicada a áreas do processo de formulação de políticas nas quais um ator não pode fazer, de forma independente, uma escolha “melhor”, uma vez que o “melhor” resultado está também dependente do comportamento de outros.

A grande inovação trazida pela Teoria dos Jogos ao campo analítico da Escolha Racional reside na assunção de que, para maximizar os seus interesses, os atores têm vantagem em estabelecer relações de cooperação.

É, no entanto, uma teoria marcadamente normativa, sendo ambição dos seus defensores criar uma teoria geral e universal, baseada em modelos matemáticos e probabilísticos técnicos e exigentes, o que resulta numa *difícil aplicação na análise e na prática política quotidiana*. Acresce que o seu poder explicativo é bastante forte em situações conflituais, mas *difícilmente explica o comportamento dos atores em situações de equilíbrio e estabilidade*. É de *difícil aplicação em situações em que o móbil não seja o próprio interesse*, sendo incapaz de considerar situações em que estejam presentes valores como o sentido do dever, a solidariedade e o serviço público, que levem os atores a agir de forma contrária aos seus próprios interesses e expectativas. Por fim, e à semelhança do que sucede nas abordagens pluralistas, para os defensores da teoria da escolha racional *as instituições são apenas entendidas como um “palco” onde os atores se confrontam*.

AS TEORIAS NEOINSTITUCIONALISTAS

Em oposição às abordagens atrás apresentadas, que explicam a ação pública maioritariamente através dos comportamentos dos atores, em que o Estado é um entre os muitos intervenientes no palco político, com maior ou menor peso, o neoinstitucionalismo atribui ao Estado um papel central no processo político, enquanto contexto institucional onde são desenhadas e implementadas as políticas públicas.

Há duas conceções convencionais da democracia política: a primeira vê a política como um mercado de transações em que os interesses de indivíduos ou grupos são prosseguidos por atores racionais, pondo o ênfase na negociação de coligações e trocas “voluntárias”. A segunda, institucional, caracteriza a política de uma forma mais integrada, enfatizando a criação de entidades e instituições e os seus efeitos estruturantes da vida política.

Marsh and Olsen, citados em Hill, 2009:68.

Embora ancorado num pressuposto comum – a importância das instituições na determinação da ação política – o pensamento neoinstitucionalista não pode ser considerado um corpo teórico unificado. Peter Hall e Rosemary Taylor identificam três correntes diferentes, todas elas baseadas nos princípios do neoinstitucionalismo: o *neoinstitucionalismo da escolha racional*, o *neoinstitucionalismo sociológico* e o *neoinstitucionalismo histórico* (Hall e Taylor, 1996: 936).

O NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

Segundo Hall e Taylor (1996: 944-6), os neoinstitucionalistas da escolha racional defendem quatro postulados básicos: *i)* os atores relevantes têm um determinado conjunto de preferências e agem de forma altamente estratégica, por forma a garantirem a satisfação dessas mesmas preferências; *ii)* as políticas resultam de uma série de dilemas da ação coletiva. Quando os atores intervêm para maximizar as suas preferências, tendem a produzir resultados coletivamente sub-ótimos (no sentido em que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). O papel das instituições é garantir comportamentos complementares por parte dos outros atores, favorecendo a criação de condições para a escolha de opções ótimas; *iii)* o comportamento dos atores é determinado por cálculos estratégicos, fortemente influenciados pelas expectativas relativamente ao comportamento provável dos outros atores. Essa interação é estruturada pelas instituições, que influenciam a sequência do conjunto de alternativas possíveis e disponibilizam informação e mecanismos de regulação que permitem minimizar o grau de incerteza relativamente ao comportamento dos outros atores e potenciam a produção de resultados mais satisfatórios; *iv)* o processo de criação de instituições resulta de acordos voluntários entre os atores relevantes, que assim esperam reduzir os custos de transação que decorreriam de prosseguir uma determinada atividade noutros contextos institucionais.

Os institucionalistas da escolha racional recorrem à Teoria dos Jogos para explicar a importância das instituições (entendidas como sistemas de regras formais e informais) na estruturação de oportunidades para os atores concretizarem as suas preferências. As estratégias individuais conduzem a “jogos de soma nula”, em que apenas um dos intervenientes ganha, em detrimento de todos os outros; ao contrário, as estratégias colaborativas, prosseguidas em contexto institucional, permitem “jogos de soma positiva”, em que todos os atores ganham, muito embora uns possam obter mais benefícios que outros.

Quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas da ação coletiva, favorecendo a obtenção de ganhos, tanto mais ela se torna robusta. (Hall e Taylor, 1996: 940). Assim, atores com interesses e estratégias divergentes podem, no contexto institucional, adotar estratégias colaborativas que potenciem a concretização dos seus próprios interesses. Com efeito, o conhecimento que o ator tem das consequências das suas decisões é forçosamente muito limitado, atendendo a que implica o conhecimento das reações dos outros atores aos seus atos. Quando a decisão é tomada em contexto institucional, a ambiguidade

tende a ser minimizada, permitindo ao ator agir e decidir estrategicamente tendo em consideração consequências expectáveis.

O NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Para o neoinstitucionalismo sociológico, originalmente desenvolvido no campo da sociologia das organizações e progressivamente apropriado pelas políticas públicas, as instituições são mais que um conjunto de regras, procedimentos e normas, integram também os sistemas simbólicos, cognitivos e morais que guiam a ação. Esta aceção contraria a tradicional distinção entre *explicações institucionais* – baseadas nas estruturas organizacionais – e *explicações culturais* – entendidas como atitudes e valores partilhados – tendendo a considerar a própria cultura como uma instituição, na medida em que entende a cultura como uma rede de rotinas, símbolos ou roteiros que enquadram comportamentos (Hall e Taylor, 1996: 947-8).

Neste sentido, as instituições não se limitam a condicionar as escolhas estratégicas dos atores, como é defendido pelo institucionalismo da escolha racional. Os comportamentos nunca são inteiramente estratégicos, são condicionados por práticas culturais e por comportamentos anteriormente adotados com sucesso. E são as instituições que proporcionam os modelos culturais, cognitivos e morais que condicionam a ação e formatam a identidade, os interesses e as preferências dos atores. Contrariamente ao que defende o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico entende que as configurações e práticas institucionais não são adotadas por serem as que garantem uma maior eficiência, mas sim por conferirem e reforçarem a legitimidade social das instituições e dos atores, no contexto cultural mais amplo em que se inserem (Hall e Taylor, 1996: 946-50).

Frank Dobbin, num estudo comparativo que efetuou sobre a construção da política industrial nos EUA, Inglaterra e França, conceptualmente enquadrado pelas premissas do institucionalismo sociológico, defende que novas estratégias políticas são formatadas culturalmente e que a perceção dos problemas políticos e a escolha de alternativas de solução são produto de práticas culturais específicas.

As estratégias [...] modernas foram formatadas pelas características das instituições políticas, não só porque as nações reinterpretaram características estatais preexistentes como estratégias [...] mas também porque utilizaram as designações mais abrangentes da cultura política para designar as instituições [...]. As culturas políticas formataram as novas estratégias [...], principalmente ao determinarem o tipo de problemas [...] percecionados pelos estados e ao delimitarem as soluções que os estados escolheriam.

Dobbin, 1994:20.

O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Os teóricos do neoinstitucionalismo histórico revisitam as abordagens estruturalistas²⁹ e aplicam-nas à área das políticas públicas, centrando a análise não apenas no Estado e na sua estrutura institucional, mas também no conjunto de instituições que interagem no processo político, como por exemplo o parlamento, os grupos de interesse, o eleitorado, o poder judicial, sindicatos e associações empresariais. Mas apresentam um conceito bastante mais abrangente que os estruturalistas, na medida em que defendem que a estrutura institucional não influencia e determina apenas as estratégias da ação, mas define e modela as preferências, os objetivos e os interesses dos atores.

Hall e Taylor (1996) defendem que quatro asserções fundamentam o pensamento do institucionalismo histórico, distinguindo-o das outras correntes neoinstitucionalistas: *i)* as estratégias induzidas por um determinado enquadramento institucional tendem a sedimentar-se ao longo do tempo, determinando e mesmo formatando as preferências dos atores; *ii)* a distribuição assimétrica do poder está associada ao funcionamento e evolução das instituições; *iii)* a evolução e reformatação das instituições é condicionada por efeitos de *feedback* positivo, ou seja, caminhos percorridos anteriormente pelas instituições afetam as trajetórias subsequentes, condicionando escolhas e estratégias e influenciando mesmo as políticas mais inovadoras (conceito de *path dependence*); *iv)* as instituições são o centro da análise, mas não constituem o único factor explicativo: são vistas como parte integrante de uma cadeia causal, que considera outros fatores, como o desenvolvimento social e económico e a difusão de ideias.

Autora marcante na evolução do neoinstitucionalismo histórico é Kathleen Thelen (2004), que afirma que a compreensão da configuração e do futuro provável das instituições implica o conhecimento da sua génese, das razões da sua resiliência e da forma como evoluíram ao longo do tempo. A forma como as instituições evoluíram no passado permite compreender os mecanismos de mudança através dos quais continuam e continuarão a desenvolver-se. O Estado desempenha um papel crucial na distribuição de poder aos atores chave, influenciando a forma como se estruturam coligações e consequentemente condicionando os contextos nos quais as instituições emergem e se desenvolvem.

O contributo de Thelen, baseou-se essencialmente nos resultados de uma importante pesquisa empírica, uma análise comparativa da trajetória das instituições responsáveis pelos sistemas de formação vocacional em quatro países capitalistas, Alemanha, Reino Unido,

²⁹ As abordagens estruturalistas defendem que a estrutura determina a ação, muito embora o feedback da ação afete posteriormente a estrutura.

Japão e Estados Unidos. Thelen desenvolveu esta investigação com o objetivo de testar as seguintes hipóteses: i) as diferenças que se verificaram na evolução dos sistemas de formação vocacional nacionais são explicadas pela forma como interagiram as diferentes instituições intervenientes (empregadores, artesãos e sindicatos) ao longo do tempo; ii) o Estado tem um papel crucial na trajetória das instituições: ao distribuir o poder pelos atores-chave, influencia a forma como as instituições surgem e evoluem; iii) a resiliência das instituições é explicada não apenas por efeitos de *feedback* internos mas também pela forma como as instituições se relacionam e se adaptam a contextos institucionais “colaterais”, como sindicatos e associações patronais e corporativas. Pode afirmar-se que Thelen contribuiu para ultrapassar as visões mais deterministas do institucionalismo histórico, para as quais a evolução institucional é explicada primordialmente através do conceito de *path dependence*. A autora argumenta que a reprodução institucional está relacionada com heranças do passado, mas sempre em sincronia com *mudanças dos contextos político e económico*.

Também Paul Pierson e Theda Skocpol têm concorrido com importantes contributos para o desenvolvimento da teoria, que, em sua opinião, apresenta três importantes traços distintivos no contexto da análise política: i) o institucionalismo histórico aborda questões abrangentes e substantivas; ii) para explicar *puzzles* e resultados políticos, o institucionalismo histórico desenvolve argumentos que especificam sequências e descrevem mudanças e processos de escalas e temporalidades variáveis; iii) o institucionalismo histórico analisa contextos macro e formula hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e processos. Estes autores consideram que, quando tomadas em conjunto, estas três características (agendas substantivas, argumentos temporais e atenção aos contextos e configurações), adicionadas a uma abordagem histórica das instituições contribuem para um melhor conhecimento dos governos, da política e das políticas públicas (Pierson e Skocpol, 2002: 695).

Muito embora ancoradas em pressupostos distintos, as correntes neoinstitucionalistas constituem um valioso contributo para a explicação da dinâmica das políticas, partindo de uma asserção comum: *o comportamento político assenta num contexto institucional*.

Como afirma Ellen Immergut (1992: 3), na sequência de um estudo comparativo que efetuou sobre os sistemas de saúde na Europa ocidental, *o contexto político é um contexto institucional*. Os estados desenvolvem instituições diversas, formais e informais, que condicionam a decisão política, defendendo a autora que, tão importantes como as instituições formais são as práticas informais que se desenvolvem e institucionalizam, como sejam os grupos de interesse, os partidos políticos e os burocratas, que lutam para conseguir fazer prevalecer as suas preferências e interesses no interior das instituições formais. Segundo a

autora, estas são as *regras do jogo*, que permitem explicar as lógicas políticas adotadas, quer em diferentes países quer em diferentes períodos dentro do mesmo país.

Pode afirmar-se que as abordagens neoinstitucionalistas *recolocaram o Estado no centro do debate*, atribuindo-lhe um papel de relevo, enquanto contexto institucional onde as políticas são desenhadas e implementadas, não ignorando, no entanto, o importante papel desempenhado pelos grupos e pelos atores.

As três abordagens neoinstitucionalistas percorreram o seu caminho isoladamente, considerando Hall e Taylor que uma maior articulação entre elas poderia conduzir a uma maior sofisticação conceptual e permitir ultrapassar os constrangimentos de cada um dos paradigmas.

Apontando as vantagens que uma interação aberta e extensiva entre os postulados defendidos pelas três correntes neoinstitucionalistas poderia trazer para a análise das políticas públicas, alertam porém, para os perigos de uma articulação feita com base numa mera síntese dos três paradigmas, que tenderia, no seu entender, a resultar numa posição “rude” e pouco fundamentada.

somos favoráveis a que essa interação vá tão longe quanto possível, fundamentalmente porque cada uma destas abordagens parece revelar diferentes mas genuínas dimensões do comportamento humano e dos efeitos que as instituições têm sobre o comportamento [...] cada uma parece disponibilizar uma explicação parcial sobre as forças em jogo numa determinada situação e capturar diferentes dimensões da ação e do impacto institucional.

Hall e Taylor, 1996:955.

Para ilustrar esta sua preocupação, os autores reportam algumas tentativas de mera incorporação de axiomas das diferentes abordagens neoinstitucionalistas na explicação de um fenómeno político, dando como exemplo as tentativas que alguns teóricos do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional fizeram de incorporar fatores culturais ou crenças nas suas investigações, com o objetivo de explicar porque é que atores racionais optam por uma alternativa distinta daquela que seria explicada apenas pela satisfação dos seus interesses, tentativas essas que se revelaram teoricamente pouco consistentes e com fraca capacidade explicativa.

É, porém, relevado pelos autores o papel central que o institucionalismo histórico poderia desempenhar nessa “interação aberta e extensível” que entendem como necessária e desejável, referindo argumentos produzidos por adeptos desta abordagem que poderiam ser facilmente traduzidos em termos de escolha racional, dando como exemplo os estudos de Helen Immergut sobre interesses e instituições na europa ocidental, no campo das políticas de

saúde e de Peter Hall sobre a independência do Banco Central Europeu e a sua relação com a Alemanha e a Europa.

No Quadro 3 apresentam-se, de forma resumida, as principais características, variáveis e dimensões valorizadas pelas três correntes do neoinstitucionalismo.

Quadro 3 Principais características das abordagens neoinstitucionalistas

	INSTITUCIONALISMO ESCOLHA RACIONAL	INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO
TIPO DE ABORDAGEM	Perspetiva racional-calculista	Perspetiva cultural	Perspetiva estruturalista Causalidade social
FOCO DE ANÁLISE	Instituição enquanto produto de cálculos estratégicos de atores que pretendem ver maximizados os seus interesses.	Instituição propiciadora de modelos culturais, cognitivos e morais que condicionam a ação e formatam a identidade, os interesses e as preferências dos atores	O Estado e a estrutura institucional que intervêm no processo político
DEFINIÇÃO DAS REGRAS INSTITUCIONAIS	As regras institucionais são resultado de repetidas interações entre os atores, que estabelecem voluntariamente acordos que lhes permitam assegurar um certo grau de previsibilidade da ação coletiva e resultados que sirvam os próprios interesses	Valores culturais, normas sociais, símbolos e hábitos condicionam os padrões cognitivos dos atores e conseqüentemente as regras, procedimentos e normas institucionais e conferem legitimidade social às instituições	Conjunto de procedimentos, rotinas e regras formais e informais, incrustadas nas estruturas do sistema político, que condicionam a distribuição do poder pelos atores e definem a capacidade de acesso à arena política
PAPEL DOS ATORES	Atores agem de acordo com uma lógica de conseqüências expectáveis no quadro de constrangimentos institucionais (<i>logic of consequences</i>).	O comportamento dos atores é condicionado pelas normas e regras institucionais (<i>logic of appropriateness</i>).	O acesso ao poder de determinados grupos de atores em detrimento de outros é institucionalmente determinado.
ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	As instituições surgem por acordos voluntários dos atores, para maximizar os seus interesses; a mudança ocorre quando os atores consideram que os custos da permanência são superiores aos da mudança.	As instituições são criadas e evoluem com o objetivo de conferir e reforçar a legitimidade social e política dos atores, ou seja, são adotadas formas e práticas institucionais com valor reconhecido no contexto cultural onde se inserem.	A evolução institucional é influenciada pelo modelo institucional preexistente, sendo resultado de efeitos de <i>feedback</i> ; as mudanças subtis e incrementais em períodos de estabilidade podem resultar em mudanças profundas.
PONTOS FORTES	Abordagem dedutiva. Eficiente na explicação de contextos marcadamente competitivos.	Potencial explicativo de contextos não competitivos e cujo objetivo não é a máxima eficiência.	Efícaz a explicar a influência da configuração do Estado e das instituições no processo político; Facilita a comparabilidade.
PONTOS FRACOS	Incapacidade de explicar comportamentos que não resultem de cálculos estratégicos. Dificuldade em explicar os períodos de estabilidade	Risco de determinismo social e cultural. Dificulta a comparabilidade de situações.	Ênfase na estrutura dificulta a explicação da ação; Abordagem indutiva, de difícil generalização.

Fonte: Adaptado de Knoepfel et al. (2011):97

2.3. A ANÁLISE MESO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MODELOS EXPLICATIVOS

O primeiro problema com que se defrontam os estudiosos da área consiste em definir claramente quando se encontram reunidos os pressupostos que permitem afirmar estarmos perante uma *política pública*. Nesta pesquisa é adotada a proposta de Yves Mény e Jean-Claude Thoenig (citados em Muller, 2010: 22-3), que apresentam cinco elementos constitutivos de uma política pública:

1. uma política pública é constituída por um *conjunto de medidas concretas*, que formam a sua substância;
2. uma política pública implica um *conjunto de decisões* mais ou menos autoritárias;
3. uma política pública inscreve-se num *quadro geral de ação*, o que permite distingui-la de medidas isoladas;
4. uma política pública tem um *público*, ou seja um conjunto de indivíduos, grupos ou organizações que por ela são afetados.
5. uma política pública define obrigatoriamente *metas e objetivos*.

Na tentativa de explicar a ação pública, como surgem e são tratados os problemas, como são selecionadas soluções, como é desenhada e concretizada a resposta aos problemas, numerosos modelos explicativos têm sido desenvolvidos na área de análise das políticas públicas.

São de seguida apresentados os modelos que se consideram mais relevantes e com maior capacidade explicativa, face ao objetivo desta investigação.

POLICY CYCLE: UM MODELO ORIENTADOR DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem sistémica das políticas públicas de Easton é, de forma relativamente consensual, vista como a base para a construção do modelo Policy Cycle ou modelo das etapas. Com efeito, numa tentativa de quebrar a opacidade e de “abrir a caixa negra” de Easton, Lasswell é um dos primeiros autores a propor, no fim da década de 1950, uma análise estruturada do processo político, sugerindo a sua decomposição em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e cronológica. As classificações que Lasswell atribui a cada uma das fases são abstratas³⁰ e de difícil aplicação, mas, como afirmam Hill e Hupe (2009), constituem um contributo decisivo para a criação de uma *mapa conceptual* orientador da análise das políticas públicas.

A partir da proposta de Lasswell, numerosos autores apresentaram abordagens alternativas, numa tentativa de construir um modelo heurístico que permitisse conhecer os mecanismos, dinâmicas e interações que caracterizam o processo político.

É tomada aqui como referência a síntese proposta por Knoepfel et al. (2011), que aborda o desenvolvimento da política pública como um processo cíclico e inacabado e propõe a decomposição do processo em cinco fases, que são isoladas e simplificadas exclusivamente para efeitos analíticos: *identificação do problema, agendamento, formulação da política, concretização da política, avaliação dos resultados e mudança*.

³⁰ As fase propostas por Lasswell são: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação.

A aplicação do modelo das etapas nos exercícios de análise de políticas públicas parte sempre da identificação clara dos atos decisórios que configuram a medida de política, do problema visado e do contexto político e social em que a medida é tomada. Posteriormente, para cada uma das etapas [...] com base sobretudo em informação documental, procura-se delimitar os factos relevantes a observar em cada uma das etapas do ciclo político (objetos de análise) e proceder à interrogação analítica e sistemática sobre os factos reportados (questões de análise). A identificação dos atores, das ideias e das instituições, dos interesses, da informação e dos recursos de poder mobilizados em todas as fases do processo político são elementos essenciais para a compreensão e explicação do funcionamento das políticas públicas.

Rodrigues, 2014:19

Figura 6 Representação diagramática do modelo Policy Cycle



Fonte: Rodrigues, 2014:18

No quadro 4, apresenta-se uma caracterização de cada uma das etapas consideradas, indicando os respetivos objetos de análise bem como as questões a que se pretende dar resposta. Os defensores deste exercício de decomposição do processo político em etapas alertam para o facto de o modelo não dever ser visto como uma grelha rígida e sequencial, mas sim como um *enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político*. Citando Pierre Muller,

a representação sequencial das políticas não deve ser utilizada de forma mecânica. É indispensável entender as políticas como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos, para os quais é necessário encontrar um sentido. Haverá vantagem em conceber uma política pública não como uma série de sequências sucessivas, mas como um conjunto de sequências paralelas que interagem e se modificam continuamente.

Muller, 1990:27.

Quadro 4 Descrição das etapas do Ciclo Político

Etapas	Objeto de análise	Questões de análise
identificação do problema	<ul style="list-style-type: none"> • Perceção pública do problema; • Informação e conhecimento; produzidos sobre o problema; • Fatores exógenos; • Indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como surge a atenção pública ao problema? • Qual o contexto económico e político? • Que fatores determinaram a atenção política ao problema?
agendamento	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de atenção dos decisores; políticos a um problema público; • Definição política do problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quais os fatores que estão na origem da ação política? • Qual o grau de urgência da resposta?
formulação da política	<ul style="list-style-type: none"> • Escolha da solução; • Procedimentos legislativos e regulatórios; • Atores responsáveis pela concretização da política; • Distribuição de competências, responsabilidades e recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quais as soluções analisadas e propostas? • Quais as soluções adotadas pelos decisores políticos? • Quais os objetivos pretendidos? • Quais os recursos necessários?
concretização da política	<ul style="list-style-type: none"> • Planeamento das ações, calendarização e alocação de recursos; • Definição do papel dos atores responsáveis pela concretização da política. 	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões tomadas foram concretizadas? • Quem interveio na concretização da política? • Os prazos definidos foram cumpridos? • Os recursos mobilizados foram adequados? • Quais os principais obstáculos à concretização da política?
avaliação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos e impactos da política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quais os efeitos diretos e indiretos da política? • As soluções adotadas responderam ao problema? • Quais os efeitos sobre a situação dos destinatários da política?
mudanças	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados da avaliação; • Evolução de indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • O problema foi solucionado? • Deve ser dada continuidade à política? • Que ajustamentos devem ser feitos? • A política teve efeitos inesperados ou indesejados?

Adaptado de Knoepfel, 2011: 30-37 e 264-265

O modelo *Policy Cycle* tem sido alvo de críticas, nomeadamente por recorrer a uma metodologia de análise muito restrita, e por criar uma visão artificial do processo político. A título de exemplo, John Kingdon (2011: 205) critica o modelo das etapas por entender que o processo político não decorre ordenadamente, em fases, referindo, designadamente, que o agendamento não ocorre em primeiro lugar, gerando posteriormente alternativas. Pelo contrário, para este autor as alternativas são defendidas e ponderadas durante muito tempo, antes que uma oportunidade as coloque na agenda. Também Paul Sabatier (2007:7) critica a abordagem, por não identificar o conjunto de causalidades que norteia o processo político, por ser imprecisa, normativa, simplificadora e marcadamente *top-down*, focando a sua atenção num único ciclo e descurando as dinâmicas decorrentes das interações entre múltiplos ciclos, que envolvem diferentes propostas de solução, diferentes atores e múltiplos níveis de decisão.

Reconhecendo embora a validade das críticas, considera-se vantajoso adotar, nesta investigação, uma abordagem heurística como é o modelo das etapas, para servir de “fio condutor” à análise de um processo tão complexo como é o processo político.

De qualquer forma, entende-se que as limitações explicativas do modelo *Policy Cycle* poderão ser ultrapassadas, se forem convocados outros modelos conceptuais para explicar algumas das fases, como é o caso dos modelos apresentados de seguida.

MODELO DOS “TRÊS I”: O PAPEL DAS IDEIAS, DOS INTERESSES E DAS INSTITUIÇÕES NA ANÁLISE DA AÇÃO PÚBLICA

Cerca de uma década após o notável trabalho de análise e sistematização das três abordagens neoinstitucionalistas feito por Hall e Taylor, Bruno Palier e Yves Surel demonstram uma preocupação idêntica, no que concerne ao enfoque *alternativo* e até *concorrencial* dado, em muitos trabalhos de análise de políticas públicas, ao peso dos *Interesses*, das *Ideias* e das *Instituições* para explicar a génese, formulação e implementação das políticas públicas, sem que, no entanto, haja uma preocupação em fundamentar as análises na articulação entre estas três variáveis, que caracterizam, no essencial, cada uma das abordagens neoinstitucionalistas (Palier e Surel, 2005: 7).

Sem desvalorizarem a dificuldade em combinar as três dimensões de análise, os autores apresentam uma proposta que visa alargar ao estudo das políticas públicas em geral um modelo analítico que tem sido utilizado principalmente por investigadores anglo-saxónicos, para analisar a ação pública no âmbito do Estado Providência. Nas suas análises, consideram as três séries de variáveis: as *ideias*, os *interesses* e as *instituições*, que constituem dimensões analíticas muito importantes no campo das ciências sociais, mas que, muito por efeito da tradicional falta de diálogo e articulação entre as três abordagens neoinstitucionalistas, têm sido convocadas de forma isolada no campo da Análise das Políticas Públicas.

Com este seu contributo, Palier e Surel afirmam pretender mostrar a relevância e a utilidade em mobilizar os *Interesses*, as *Ideias* e as *Instituições* para o estudo das políticas públicas, permitindo assim focar a análise quer na pluralidade de dimensões quer na diversidade de causas que podem caracterizar ou condicionar a ação pública.

Esta proposta analítica assenta no princípio de que as variáveis explicativas de cada uma das abordagens neoinstitucionalistas não se excluem mutuamente, podendo, pelo contrário, ser associadas (preferencialmente *a priori*) para delimitar os eixos da pesquisa e as dinâmicas relevantes para a análise. Será assim possível convocar o que os autores consideram serem

três tempos necessários de um caminho que vise analisar as políticas públicas de uma forma indutiva, tendo em conta a pluralidade das variáveis em presença, e que permita compreender como se articulam e se combinam os mecanismos causais que estão na origem dos fenómenos estudados.

Palier e Surel, 2005:9.

Na senda da síntese das abordagens neoinstitucionalistas efectuada por Hall e Taylor, Palier e Surel começam por identificar as variáveis explicativas que fundamentam cada uma destas abordagens, que, embora baseadas num denominador comum – *o peso das instituições nas dinâmicas da ação pública* – apresentam características bem distintas, quer no que respeita ao sentido quer ao conteúdo:

- para o *neoinstitucionalismo da escolha racional*, as instituições são vistas sob uma perspetiva utilitarista, sendo resultado de escolhas efetuadas racionalmente pelo atores, e constituem um meio de maximizar e tornar mais eficazes as respetivas interações e de satisfazerem os seus próprios *Interesses*;
- os teóricos do *neoinstitucionalismo histórico* defendem que as dinâmicas que caracterizam a ação política são explicadas pelo grau de sedimentação e consolidação, durante longos períodos de tempo, de regras e práticas, ou seja, pelo peso da trajetória das *Instituições*;
- por sua vez, o *neoinstitucionalismo sociológico* tem uma visão mais abrangente e menos funcionalista das instituições, valorizando especialmente, enquanto variáveis explicativas, o peso dos fatores normativos e culturais e das *Ideias*.

Ao convocar de forma integrada e articulada as variáveis explicativas de cada uma destas abordagens, é possível admitir que o processo político “decorre de conflitos e compromissos entre os interesses em presença, formatados pelas instituições herdadas do passado e formulados através de quadros cognitivos, normativos e retóricos”.

A abordagem “*Três I*” defende, pois, que a análise das políticas públicas deverá partir de um exercício de decomposição de uma realidade complexa em dimensões bem identificáveis – o *jogo de interesses*, as dinâmicas, as trajetórias e o peso das *instituições* e a dimensão intelectual e ideológica das políticas públicas, traduzida em *ideias* – não com o objetivo de simplificar a análise mas sim de a tornar mais abrangente e completa, sendo que cada um dos *Três I* vai dar origem a interrogações e perguntas de partida diferentes, o que permite a construção de hipóteses de pesquisa também diferentes para os processos observados (Palier e Surel, 2005:11).

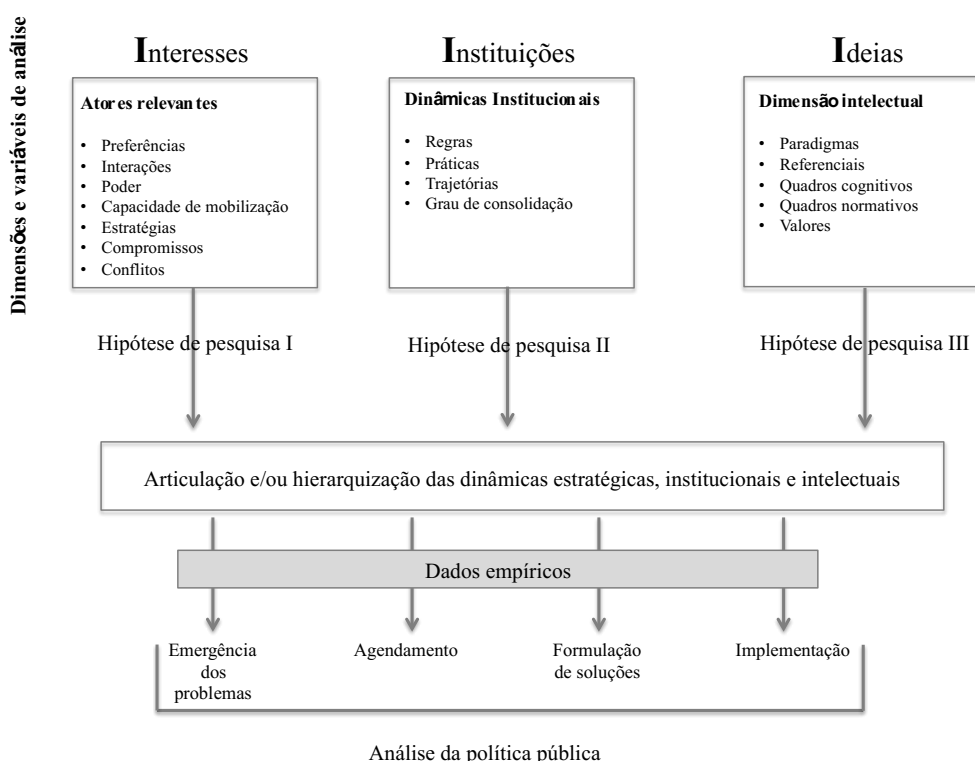
Entende-se que a grande mais-valia desta abordagem consiste em não partir de uma hierarquização, *a priori*, das diferentes variáveis, para construir uma dinâmica explicativa. Não se parte do pressuposto de que existe uma prevalência de qualquer uma das dimensões de análise – Interesses, Instituições e Ideias – sendo assim ultrapassado um dos principais

constrangimentos apontados às três abordagens neoinstitucionalistas, designadamente por Hall e Taylor, como já referido.

Palier e Surel argumentam que a adoção deste modelo analítico permite que, no decurso da investigação, *estejam sempre presentes as três variáveis explicativas*, por forma a que, ao mobilizar os dados empíricos, seja possível perceber e demonstrar que, em determinados estágios de evolução do processo político, se poderá verificar uma articulação conjugada dos *Três I*, enquanto que noutras fases, uma das três variáveis poderá tender a impulsionar – ou a condicionar – a mudança política, em detrimento das outras dimensões.

Estes autores entendem que (embora este modelo analítico possa ser aplicado, por exemplo, com base na diferente temporalidade que caracteriza cada uma das variáveis),³¹ a forma mais adequada para a sua aplicação se baseia na decomposição do processo político em fases, tal como é proposto no modelo das etapas (apresentado no ponto anterior), privilegiando as fases de *emergência do problema*, de *agendamento*, de *formulação de soluções* e de *implementação*.

Figura 7 Representação diagramática do modelo “Três I”



³¹ Seguindo as categorias adotadas por Fernand Braudel: as *ideias* apresentam um ritmo de tempo longo, os *interesses* um tempo curto e as *instituições* uma temporalidade intermédia (Palier e Surel, 2005:29)

MULTIPLE STREAMS: PROBLEMAS, ALTERNATIVAS, SOLUÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS

Na sua obra de referência, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon desenvolve o modelo analítico *Multiple Streams*, que pretende responder às seguintes questões: *i)* porque é que os decisores políticos prestam atenção a um determinado assunto em detrimento de outros? *ii)* como e porquê se alteram as agendas políticas ao longo do tempo? *iii)* como é que os decisores políticos selecionam soluções para os problemas, de entre um vasto conjunto de alternativas?

Embora critique o modelo analítico *Policy Cycle*, pelo seu carácter hierárquico e sequencial, o autor recorre a alguns dos seus princípios orientadores, quando considera que, através de

uma drástica simplificação, a construção de uma política pública pode ser entendida como um conjunto de processos que inclui, pelo menos, (1) o agendamento, (2) a especificação das alternativas para a formulação de políticas, (3) a tomada de decisão que permite escolher uma solução de entre as alternativas consideradas, e (4) a implementação dessa decisão.

Kingdon, 2011: 2-3.

Acrescenta o autor que o sucesso num dos processos não implica necessariamente sucesso nos outros, dando como exemplo que um problema que entra na agenda política não vai necessariamente concretizar-se em legislação, e que, mesmo que tal aconteça, não é garantia de uma implementação adequada.

A investigação de Kingdon³² centrou-se essencialmente nos dois primeiros processos – agendamento e escolha de soluções para formulação das políticas – e resultou na proposta do modelo *Multiple Streams*, que disponibiliza ferramentas analíticas para explicar como são identificados os problemas políticos, como entram na agenda e como evoluem para políticas públicas.

Na elaboração do seu modelo, Kingdon revisita o modelo *Garbage Can of Organizational Choice*, proposto por alguns dos mais influentes teóricos do neoinstitucionalismo – Cohen, March e Olsen (1972) – para explicar o processos de escolha de soluções e de tomada de decisão em organizações que designam por *anarquias organizadas*, caracterizadas por *i)* preferências problemáticas e pouco consistentes; *ii)* tecnologia incipiente e procedimentos opacos; *iii)* participação fluida e envolvimento inconstante dos atores.

³² A investigação conduzida por Kingdon foi inicialmente orientada para a análise das políticas pública de saúde e de transportes nos EUA, mas o modelo então construído tornou-se uma referência para a análise dos processos de agendamento e formulação nas mais variadas áreas de política.

O modelo *Garbage Can* assume que problemas, soluções, atores políticos e oportunidades de escolha são fluxos independentes e exógenos que fluem através de um sistema [...] que se juntam de uma forma que é determinada pela altura em que emergem. Deste modo, as soluções são relacionadas com os problemas, em primeiro lugar através da sua simultaneidade [...] a maioria das escolhas é feita antes de estarem relacionadas com os problemas.

March e Olsen, citados em Hill, 2009:8.

Nesta linha, Kingdon concebe um modelo em que três fluxos (*streams*) fluem autonomamente no sistema político, com regras e dinâmicas próprias: o *fluxo do problema*, o *fluxo da política* e o *fluxo das políticas*. Quando, em momentos específicos, os fluxos convergem, abre-se uma *janela de oportunidade (policy window)* que favorece a entrada na agenda política de um determinado problema, a escolha de uma solução e a formulação de uma política pública. Apresenta-se de seguida uma breve descrição de cada um dos fluxos identificados por Kingdon:

- *fluxo dos problemas*: Kingdon começa por estabelecer uma clara distinção entre questões e problemas políticos; uma questão – definida como uma situação socialmente percebida – só se transforma num problema quando os decisores políticos consideram que deve ser encontrada uma solução para a questão. Atendendo ao grande número de questões e à incapacidade dos decisores em lidar com todas elas, a emergência de um problema é condicionada pela presença de vários mecanismos que contribuem para que a atenção dos decisores se centre em determinadas questões em detrimento de outras. São eles: *indicadores, eventos, crises, símbolos e feedback da ação política*. A definição dos problemas constitui uma etapa fundamental, podendo inclusivamente determinar o sucesso da ação política. No entanto, não é suficiente, só por si, para iniciar um processo de agendamento.
- *fluxo das políticas*, composto pelo conjunto de alternativas e soluções disponíveis, geradas no interior das *comunidades políticas*, compostas por especialistas de uma determinada área de política – *staff* governamental, investigadores, peritos dos grupos de interesse – que têm em comum o interesse por assuntos dessa mesma área. As comunidades políticas são mais ou menos fragmentadas, integrando uma diversidade de pontos de vista e de ideias muitas vezes antagónicas. Para explicar a forma como são geradas as alternativas no interior das comunidades políticas, Kingdon utiliza a metáfora da *sopa primordial (primeval soup)*³³: existe um grande conjunto de ideias que fluem no

³³ A teoria da sopa primordial, utilizada em biologia para explicar o aparecimento de vida na Terra, defende que um conjunto de moléculas que "flutuava numa sopa" de matéria orgânica, quando exposto a determinados factores exógenos, deu origem à vida.

interior das comunidades (*Policy Primeval Soup*), sendo que algumas se tornam proeminentes enquanto outras desaparecem, em resultado de um processo evolutivo de amadurecimento, em que as ideias se confrontam e se combinam das mais variadas formas, sendo que eventuais consensos decorrem de processos de persuasão e de difusão de ideias. As alternativas de solução não decorrem necessariamente da prévia identificação e perceção política dos problemas; o autor afirma inclusivamente que muitas vezes as soluções são construídas e só posteriormente são identificados os problemas para os quais possam ser aplicadas essas soluções. Não obstante a importância crucial que Kingdon confere às ideias e à existência de alternativas tecnicamente viáveis, considera que estas não representam, só por si, um fator gerador do agendamento.

– *fluxo da política*, onde Kingdon agrega:

- o *sentimento nacional (national mood)*, que caracteriza como “situações em que um grande número de pessoas num país partilha ideias comuns [...] o sentimento nacional sofre mudanças no tempo, de uma forma perceptível, e estas mudanças têm importantes impactos nas agendas e nos resultados políticos” (Kingdon, 2011: 146);
- as *forças políticas organizadas*, onde os atores centrais são os partidos políticos e os grupos de interesse. A perceção que os decisores têm da forma como estes atores se inter-relacionam é de importância crucial para o desenvolvimento das políticas. Se os governos consideram que “a maioria dos grupos de interesse e outras forças organizadas apontam para uma mesma direção, [...] este contexto proporciona-lhes um forte ímpeto para se orientarem nessa direção” (Kingdon, 2011: 150);
- as *mudanças governamentais (governmental turnover)*, nomeadamente mudanças de ciclo político, remodelações e reconfigurações de governos e parlamentos, mudanças nas hierarquias da administração, sendo a mudança de governo o fator mais propício à ocorrência de alterações na agenda política. Ao contrário do que acontece no fluxo das políticas, em que o consenso é produto de processos de persuasão e difusão, no fluxo da política os consensos são construídos através de intensos processos negociais e pelo estabelecimento de ligações.

Como foi já referido, o autor defende que cada um dos fluxos descritos percorre o seu caminho de forma independente, de acordo com as suas próprias regras e dinâmicas, até que, *num determinado momento e sob determinadas condições, se juntam, o que favorece a abertura de uma janela de oportunidade*, que “proporciona aos defensores de uma

determinada proposta uma chance para fazer valer as suas ideias ou para determinar que a atenção política se centre nos seus problemas específicos” (Kingdon, 2011: 165).

Esta convergência é impulsionada principalmente pelo *fluxo dos problemas* – quando um problema consegue captar a atenção política (na sequência do conhecimento e divulgação de indicadores, de resultados de ações políticas, ou da ocorrência de eventos ou crises) – e pelo *fluxo da política* – quando ocorrem mudanças governamentais, pressões públicas ou alterações do sentimento nacional. O *fluxo das políticas* não tem um efeito tão direto no processo: as alternativas e soluções mantêm-se ativas e atualizadas no seio das comunidades políticas e epistémicas e emergem quando é aberta a janela de oportunidade por influência dos outros dois fluxos, sendo então possível ocorrer mudanças na agenda política.

Essencial para a compreensão do mecanismo de junção dos três fluxos (*coupling*) é o contexto no qual, segundo Kingdon, decorre o processo político. O papel e o peso dos diferentes atores no decurso do processo, a forma como afetam a disponibilização de alternativas e a escolha de soluções e o modo como utilizam os recursos são alvo de especial atenção neste modelo.

O modelo *Multiple Streams* distingue, para efeitos de simplificação da análise, dois grandes conjuntos de atores: 1) o conjunto de *atores visíveis* (*visible cluster*), mais exposto á pressão e atenção pública, que inclui o governo, o parlamento e os membros da administração com poder decisório e 2) o conjunto de *atores invisíveis* (*hidden cluster*), composto por grupos de interesse, burocratas, pesquisadores, académicos, partidos políticos, media e opinião pública. Cada um dos conjuntos dispõe de recursos distintos: os atores visíveis dispõem de uma autoridade formal e de prerrogativas legais, que lhes são concedidas pelo seu próprio estatuto, enquanto os atores invisíveis detêm um maior controlo sobre as alternativas e soluções disponíveis. Independentemente de estarem inseridos num ou noutro destes conjuntos, emergem atores (ou grupos de atores) que estão dispostos a investir os recursos de que dispõem – designadamente tempo, energia, reputação, recursos financeiros – para colocar no centro da atenção política os seus problemas e/ou as alternativas que defendem. Kingdon designa estes atores como *empreendedores políticos* (*policy entrepreneurs*), que desempenham um papel fundamental no processo, tendo uma grande influência na criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças na agenda política.

As janelas de oportunidade, tal como Kingdon as concebe, podem surgir de forma previsível, como no caso de mudanças de ciclo político, mas regra geral surgem de forma imprevisível e não programada, em grande parte por influência da ação dos empreendedores

políticos, que para o efeito recorrem ao seu estatuto social e político, ao seu conhecimento técnico e capacidade de negociação, de persuasão e de difusão de ideias. Uma das características importantes das janelas de oportunidade é o seu *curto período de duração*. As oportunidades de mudança só permanecerão enquanto os fluxos se mantiverem convergentes, o que, pelas suas próprias características, não acontece por períodos longos. A título de exemplo, uma mudança governamental pode ter impacto na abertura de uma janela de oportunidade, mas assim que a mudança esteja efetivada, a janela pode fechar-se de imediato. Assim, a competição para inserir problemas ou alternativas na agenda política é grande, o que torna o papel dos empreendedores políticos ainda mais relevante.

O modelo *Multiple Streams* tem sido objeto de propostas de alteração e de introdução de novos fatores e mecanismos de análise, com o propósito de ultrapassar limitações que lhe têm sido apontadas, algumas delas posteriormente reconhecidas pelo próprio Kingdon.

Uma destas críticas prende-se com a conceptualização da autonomia dos fluxos. Alguns autores têm defendido que a análise seria mais proveitosa se fosse considerada a interdependência dos fluxos, em que as mudanças ocorridas num deles tivesse impacto na trajetória dos outros, o que tornaria o processo de *coupling* mais estratégico, ultrapassando a ideia de imprevisibilidade do processo.

Paul Sabatier, designadamente, considera que a autonomia dos fluxos prevista no *Multiple Streams* não passa de uma relação contingente sujeita a verificação empírica, afirmando que o fluxo da política não decorre necessariamente ao nível sistémico, que o fluxo das políticas não ocorre apenas no interior das comunidades políticas e que as soluções não se desenvolvem independentemente dos problemas (Zahariadis, 2007: 81).

Face às críticas, e numa revisão posterior ao modelo, Kingdon aceita algumas destas asserções, referindo que uma alteração na formulação do modelo, a este nível, é razoável.

Existem algumas ligações entre os fluxos em certas ocasiões para além da abertura das janelas de oportunidade e da junção final dos fluxos. Por exemplo, os empreendedores políticos antecipam constrangimentos políticos na medida em que apresentam propostas ou os decisores políticos procuram o conselho de especialistas quando escolhem os temas para as suas campanhas. A junção dos fluxos é tentada frequentemente e não apenas no final do processo. Mas a independência dos fluxos é ainda patente na prática e defender essa independência na elaboração de teorias é útil.

Kingdon, 2011: 229.

A estrutura e a forma de operacionalização do modelo têm sido também objeto de críticas, dadas as suas características de fluidez e abstração. Gary Mucciaroni considera que a ausência de estrutura ocasiona “um tipo de explicação que caminha entre eventos fortuitos e aleatórios,

além de tornar o modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda” e propõe a inclusão de novas variáveis para complementar o modelo de Kingdon, cujas variáveis – problemas, alternativas e política – considera “muito abrangentes e amplas” (Mucciaroni, em Capella, 2006: 37).

Kingdon refuta estas críticas, afirmando que a sua abordagem “não encara os processos como sendo essencialmente fortuitos e aleatórios”, ou seja, as dinâmicas internas dos fluxos e a forma como interagem são limitadas e constrangidas de várias formas – nomeadamente por mudanças de ciclo político, alterações do sentimento nacional, restrições orçamentais – o que confere estrutura ao modelo (Kingdon 2011: 222-3).

Processos como o agendamento parecem ter sempre algo de imprevisível. Mesmo os atores mais experientes são surpreendidos pelos principais desenvolvimentos. As razões para esta imprevisibilidade podem ser encontradas nas propriedades do sistema. A escolha das condições iniciais pode ser aleatória. Há uma aleatoriedade residual nas fases subsequentes [...] a evolução do processo requer uma adaptação contínua à mudança das condições contextuais e uma constante adaptação dos diferentes atores [...]. Mas estas imprevisibilidades não implica uma incapacidade para modelar os processos de forma rigorosa ou para perceber a realidade. Na verdade, a experiência de inúmeros teóricos da complexidade e do caos aponta exatamente para o contrário.

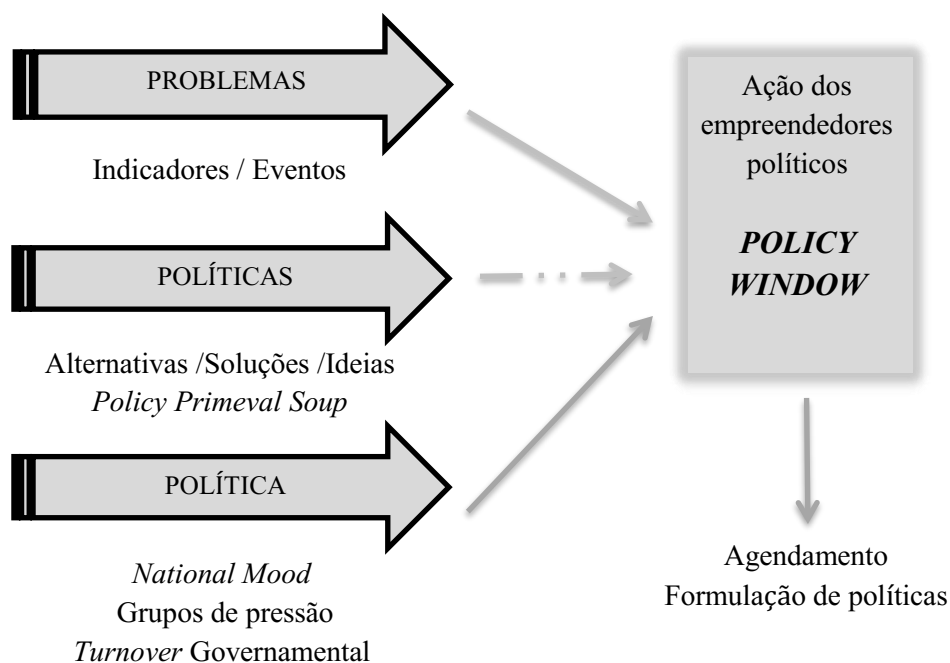
Kingdon, 2011:224.

Assim, o autor considera que o grau de aleatoriedade e fluidez presentes no modelo é adequado e reflete o que acontece na vida real.

Com efeito, o modelo *Multiple Streams* tem sido amplamente utilizado para analisar diferentes áreas de política em contextos políticos diversos, estando empiricamente demonstrado ser eficaz para a explicação de situações que ocorrem em “contextos políticos de ambiguidade, ou seja, em estados que integram muitas formas de pensar sobre as mesmas circunstância ou fenómenos” (definição de Feldman, em Zahariadis, 2007: 66).

Considera-se que a principal fragilidade do modelo reside na pouca atenção que dá ao contexto institucional no qual decorre a ação política. Mas, se for salvaguardada essa análise complementar, é um modelo capaz de contribuir de forma bastante válida para a explicação dos processos de agendamento e formulação de políticas em estados democráticos.

Figura 8 Representação diagramática do modelo *Multiple Streams*



TOP DOWN POLICYMAKING MODEL: A INFLUÊNCIA DAS ELITES NACIONAIS NA MUDANÇA POLÍTICA

Considera-se que, no contexto muito específico desta investigação, o modelo *Top Down Policymaking*, proposto por Thomas Dye (2001) permite complementar e potenciar a capacidade explicativa do modelo de John Kingdon, designadamente no que respeita ao *fluxo das políticas*.

Neste modelo, é defendido que a *mudança política ocorre por pressão das elites nacionais*, como resposta às sucessivas redefinições que as elites fazem das suas próprias preferências e interesses. Embora sejam naturalmente conservadoras, com tendência a preservar a situação política, social e económica, para manter o seu estatuto dominante, as elites apercebem-se da necessidade de promover mudanças nas políticas públicas, que lhes permitam acompanhar as mudanças sociais, tecnológicas e económicas, privilegiando, porém, políticas que promovam mudanças incrementais, rejeitando as mudanças "revolucionárias".

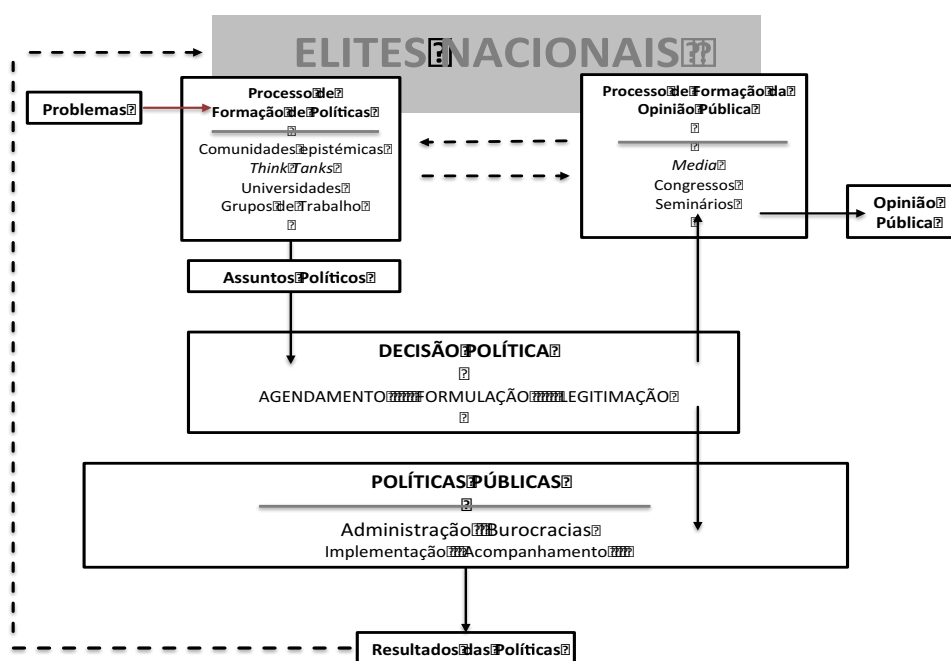
Para Dye, o poder está concentrado num número relativamente restrito de indivíduos, que detêm o controlo das instituições e das organizações e são quem determina o agendamento e formulação de políticas: *as elites nacionais*.

O modelo *Top Down Policymaking* descreve os diferentes processos através dos quais as elites transformam os seus próprios valores, interesses e preferências em políticas públicas. Para efeitos de simplificação analítica, Dye considera quatro fluxos, relativamente

autónomos, que definem a trajetória *top down* das políticas públicas (Dye, 2001: 4-10); os quatro fluxos identificados por Dye – *Policy Formation Process*, *Interest Group Process*, *Candidate Selection Process* e *Opinion Making Process* adequam-se ao contexto político dos EUA, em que o poder se concentra nas grandes instituições (e.g. fundações, corporações, instituições financeiras) que têm a capacidade de alocar recursos para determinadas áreas de política e de *decidir quem recebe o quê* (Dye, 2001:3) e onde as atividades de *lobby* e a capacidade de negociar e influenciar a ação política adquirem uma expressão clara.

Nesta investigação, são apenas considerados dois destes processos: o *processo de Formação de Políticas*, onde são identificados os problemas e discutidas as alternativas de solução. A definição do problema e o seu agendamento são as fases mais valorizadas pelo modelo *Top Down Policymaking*. O processo de agendamento tem o seu início no seio das comunidades epistémicas, nos *think tanks*, nas Universidades, ou seja, nas conjunções aptas a *transformar os problemas em assuntos políticos*, de os tornar *visíveis* e capazes de *captar a atenção política*. É ainda neste contexto que são discutidas as diferentes alternativas e selecionadas as soluções que são ulteriormente apresentadas aos decisores; o *processo de Formação da Opinião Pública*, que, neste modelo, integra atores que desempenham um duplo papel: são parte integrante das elites nacionais, influenciando a agenda política, e simultaneamente difundem essa mesma agenda, podendo condicionar a opinião pública

Figura 9 Representação diagramática da adaptação do modelo *Top Down Policy Making*



ADVOCACY COALITION FRAMEWORK: AS IDEIAS COMO FATOR INDUTOR DE MUDANÇA

O modelo *Advocacy Coalition Framework*, foi proposto na década de 1980 por Paul Sabatier e Jenkins-Smith, visando o seguinte:

a) encontrar uma alternativa ao modelo heurístico das etapas, que dominava o campo de estudo das políticas; b) sintetizar os melhores contributos das abordagens *top-down* e *bottom-up*, explicativas da implementação de políticas, e c) incorporar informação técnica nas teorias do processo político. O objetivo foi disponibilizar uma explicação coerente sobre os principais fatores e processos que afetam o processo político.

Sabatier, 1998: 98.

Contrariando a tese do *Iron Triangle*, amplamente utilizada pela ciência política para explicar a formação de políticas públicas,³⁴ o modelo *Advocacy Coalition Framework* sugere que, para compreender o desenvolvimento do processo político, a unidade de análise mais adequada é o *subsistema político*, que define como um conjunto de atores, integrado em organizações públicas e privadas, que se interessa ativamente por uma determinada área de política e que tenta influenciar o desenvolvimento político nessa área. (Sabatier, 1998: 98).

Os subsistemas integram uma diversidade de coligações que se distinguem umas das outras pelos recursos de que dispõem e pelas ideias políticas (*policy beliefs*) que defendem (*advocacy coalition*) e que competem entre si para influenciar a tomada de decisão política. As ideias políticas são definidas como “preferências políticas e crenças normativas que projetam uma imagem de como o subsistema político deve ser, proporcionam uma visão que orienta o comportamento estratégico das coligações e contribuem para unir aliados e dividir opositores” (Sabatier, 2007: 195).

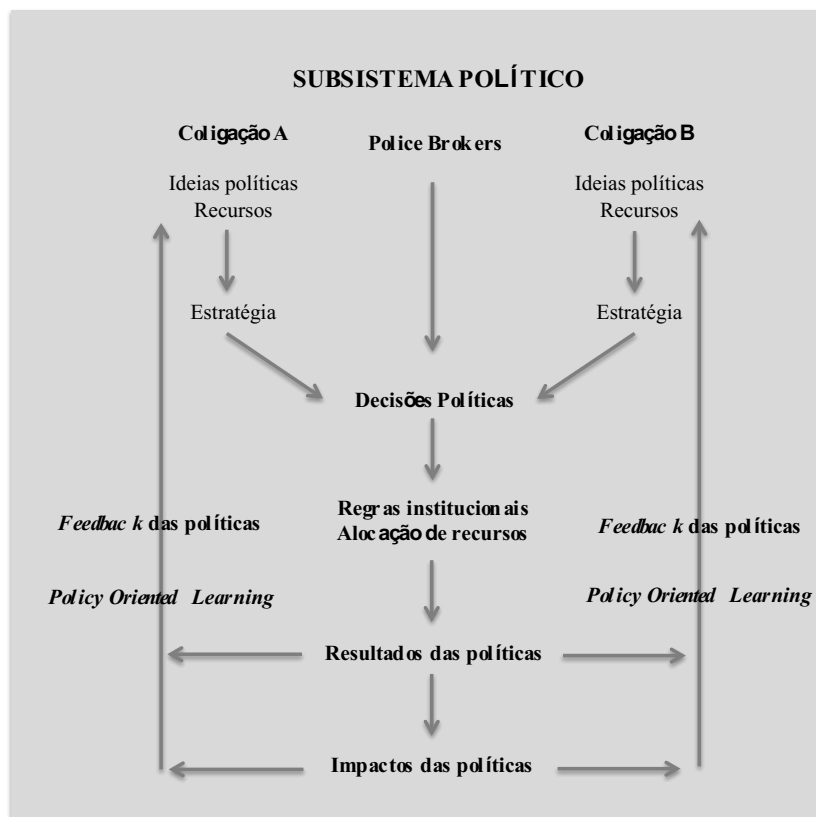
O *Advocacy Coalition Framework* baseia-se no argumento de que “os intervenientes no processo político procuram alianças com atores dos diversos níveis governamentais que partilham ideias políticas semelhantes – legisladores, burocratas, líderes de grupos de interesse, juízes, investigadores e intelectuais” (Sabatier, 2007: 196). Quando estes atores agem de forma concertada para atingir determinados objetivos políticos, está formada uma *Advocacy Coalition*.

O modelo prevê a intervenção, no interior dos subsistemas, de *policy brokers*, atores que tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores

³⁴ Tradicionalmente, os cientista políticos defendem que as políticas públicas decorrem da interação entre decisores políticos, burocratas e grupos de interesse, os vértices do *triângulo de ferro*.

políticos e das instituições governamentais. Esta capacidade de influenciar e promover a mudança reflete-se nos resultados das políticas (*policy outputs*), que por sua vez impactam, através de processos de *feedback*, nas ideias políticas e nos recursos das coligações, processo que os autores designam *Policy Oriented Learning* e definem como alterações relativamente duradouras de pensamento ou de comportamento, que resultam da experiência de ações políticas anteriores e/ou da aquisição de nova informação (Sabatier, 2007: 198). No interior dos subsistemas políticos, o comportamento dos atores e as oportunidades de mudança são afetados por variáveis que os autores consideram poder ser de dois tipos. Um mais estável – relacionado com as características básicas da área de política – e outro mais dinâmico – resultado de eventos externos.

Figura 10 Estrutura do Policy Subsystem no modelo Advocacy Coalition Framework



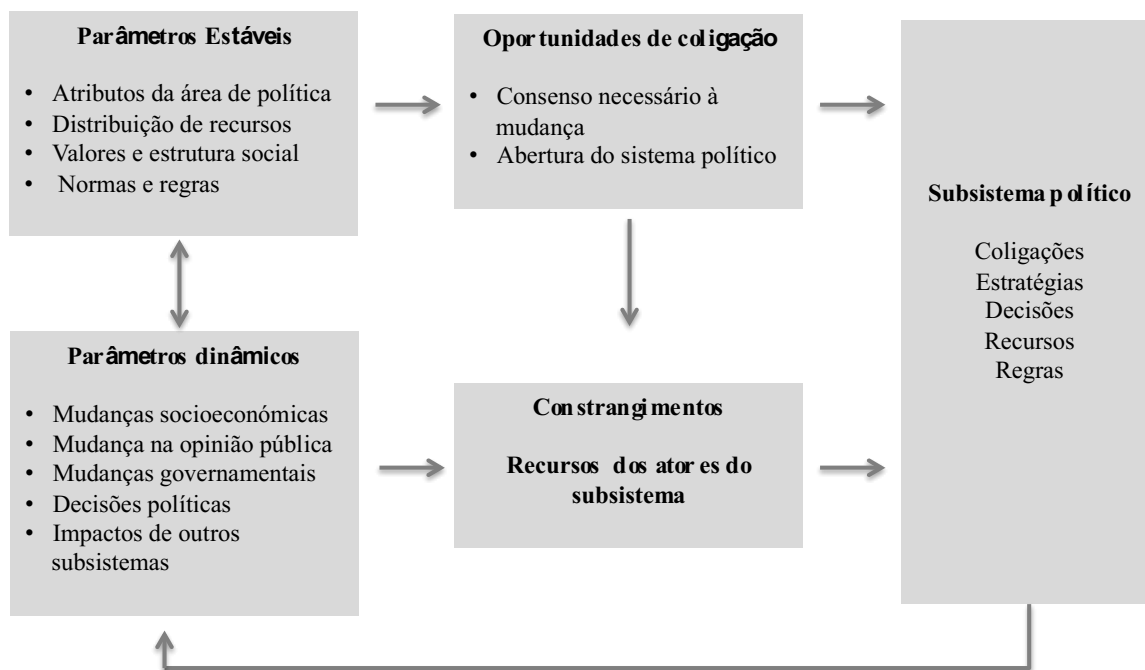
Fonte: Adaptado de Sabatier 2007:222 e de Parsons, 1995:196

Sabatier e Jenkins-Smith defendem que as duas variáveis têm impacto ao nível do equilíbrio de poder e da distribuição de recursos no interior do subsistema. Mas, ao contrário de outras abordagens que valorizam a influência do contexto e das pressões externas no desenvolvimento do processo político (como é o caso do modelo de Kingdon, que dá relevo

ao papel de fatores externos como o sentimento nacional, o *turnover* governamental e a pressão dos grupos de interesse), os autores do *Advocacy Coalition Framework* defendem que “eventos externos ao subsistema são condição necessária, mas não suficiente, para a mudança nas políticas” (Sabatier, 2007: 199), valorizando antes a *importância das ideias políticas*, quer na formação e desenvolvimento das coligações, quer na *indução de mudança política*.

O modelo prevê ainda um terceiro tipo de variável, que exerce funções de mediação entre as outras duas e o subsistema, condiciona o comportamento dos atores e enquadra as suas interações. Esta variável, que é designada *long term coalition opportunity structure*, integra o *grau de consenso necessário à mudança política* e o *grau de abertura do sistema político*. Defendem os autores que uma estrutura que promova e incentive altos graus de consenso e de partilha de informação entre as diferentes coligações e privilegie um fácil acesso aos patamares decisórios contribui para minimizar os riscos de conflito e para alcançar os objetivos políticos.

Figura 11 Representação diagramática do modelo *Advocacy Coalition Framework*



Fonte: Adaptado de Sabatier, 2007: 202

O modelo proposto por Sabatier e Jenkins, embora tenha sido elaborado com o propósito mais abrangente de encontrar uma explicação para o processo político alternativa ao modelo da etapas, visou também, como já foi referido, fazer uma síntese das abordagens *top-down* e

bottom-up da implementação de políticas, que contrapõem duas teses praticamente antagónicas. A abordagem *top-down* defende que um processo eficaz de implementação requer uma "cadeia de comando" com capacidade para coordenar e controlar o processo, enquanto que a abordagem *bottom-up* valoriza a influência das rotinas e dos procedimentos das administrações (*street level bureaucracy*) e dos expedientes utilizados para lidar com situações de incerteza como um fator determinante para o sucesso ou insucesso da concretização de políticas.

O modelo *Advocacy Coalition Framework* tem sido utilizado, com sucesso³⁵ para a análise de processos de implementação. Na sequência da experiência resultante da aplicação do modelo em diversas pesquisas empíricas e do esforço para sintetizar as teorias até então dominantes, Sabatier (em conjunto com David Mazmanian), apresentou um *conjunto de seis condições necessárias e suficientes* para o desenvolvimento adequado e eficaz do processo de implementação. (em Parsons, 1995:486): *i*) objetivos claros e consistentes, que permitam estabelecer um padrão de avaliação normativa e de recursos; *ii*) uma adequada teoria causal, que assegure que a política incorpora uma abordagem para induzir a mudança; *iii*) uma estrutura legalmente enquadrada, que favoreça o compromisso entre os responsáveis pela implementação e os grupos-alvo da política; *iv*) responsáveis pela implementação competentes tecnicamente e empenhados em atingir os objetivos da política; *v*) apoio de grupos de interesse e de titulares de altos cargos no parlamento e no governo; *vi*) mudanças nas condições socioeconómicas, por forma a não comprometer o apoio dos grupos de interesse, parlamentares e governantes e a não subverter a teoria causal subjacente à política.

Ainda de acordo com Parsons (1995: 487), este modelo, embora mais associado à abordagem *top-down*, ao defender que as coligações que integram atores dotados de autoridade formal são, regra geral, as coligações dominantes dentro do subsistema político – o que é, aliás reconhecido pelo próprio Sabatier (2007:201/2) – *representa uma efetiva síntese das duas abordagens* referidas, uma vez que enfatiza a importância do papel das elites políticas e da existência de uma linha hierárquica de coordenação mas simultaneamente incorpora preocupações da abordagem *bottom-up*, ao valorizar também o papel das burocracias e das estruturas de implementação.

³⁵ Segundo Parsons (1995:486), o modelo foi utilizado para analisar uma grande diversidade de casos nos EUA e na Europa, revelando-se de grande utilidade para orientar a pesquisa empírica da implementação de políticas.

DISMANTLING PUBLIC POLICY : UMA ESTRATÉGIA DE EXTINÇÃO DE POLÍTICAS

As orientações de restrição orçamental e de austeridade adotadas por governos da Europa ocidental na sequência da crise das dívidas soberanas de 2010 colocaram no centro das atenções, no campo de análise das políticas públicas, o problema da descontinuidade das políticas, problemática esta que tem sido algo negligenciada.

Na década de 1970, Garry Brewer defendeu a inclusão de uma fase suplementar no modelo analítico de Lasswell, que refletisse o fim de uma política (*policy termination*). Na sequência desta proposta, foi desenvolvida alguma investigação sobre a matéria, mas sem grande impacto na disciplina. (Bauer, 2009: 1-2).

Foi Pierson, com o seu livro de referência *Dismantling Welfare State?*, publicado em 1994, que deu um novo impulso à investigação em torno do problema. Mas, como afirmam Bauer et al. (2012: v), o trabalho de Pierson estava muito mais orientado para a análise do fenómeno de *retração das políticas* – mais concretamente para a redução e contração do estado social numa era de austeridade – não se ocupando efetivamente do processo de desmantelamento da política.³⁶

O modelo analítico *Policy Dismantling* apresentado por Bauer *et al.* propõe-se analisar o problema do *desmantelamento de políticas*, visando contribuir para a evolução do campo de análise da mudança de políticas – tradicionalmente mais orientado para o estudo dos processos que conduzem à expansão e à continuidade das políticas – procurando encontrar resposta para um conjunto de questões: *i)* porque é que os decisores políticos optam pelo desmantelamento de uma política, atendendo a que esse desmantelamento pode originar mudanças potencialmente dolorosas para pelo menos alguns grupos sociais? *ii)* o tipo de estratégia de desmantelamento de políticas adotado pelos decisores é condicionado pelas preferências de outros atores, pelas oportunidades e constrangimentos institucionais e por fatores situacionais específicos? *iii)* porque é que os decisores, enquanto atores racionais, cujo objetivo último é assegurar a sua própria reeleição, se comprometem de forma deliberada e consciente com um processo potencialmente impopular como é o desmantelamento de políticas? (Bauer *et al.* 2012:31).

O desmantelamento de políticas é definido pelos autores como

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de política utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou

³⁶ O trabalho de Pierson focou-se na análise da redução do estado-providência numa era de austeridade, em resultado das opções de política adotadas pelos governos conservadores de Reagan (EUA) e Thatcher (RU).

ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política.

Bauer et al. 2012:35

Assim, e partindo da assunção de que o desmantelamento de uma política é uma forma particular de mudança política, que pode envolver cortes, reduções ou mesmo abolição de políticas existentes (o que pode ser particularmente relevante em tempos de crise e austeridade) os autores começam por enumerar um conjunto de variáveis, dimensões e indicadores que permitem identificar a ocorrência de um processo de desmantelamento e medir a sua extensão.

Quadro 5 Variáveis de expansão vs variáveis de desmantelamento de políticas

Variáveis	expansão de políticas	desmantelamento de políticas
Presença da política	Novas políticas ou medidas de política são adicionadas às existentes	As políticas vigentes são abolidas
Instrumentos de política	Aumento do número de instrumentos de política	Número de instrumentos de política diminui
Força dos instrumentos de política	Reforço dos instrumentos e níveis regulatórios	Enfraquecimento dos instrumentos e níveis regulatórios

Fonte: adaptado de Bauer et al. 2012: 33

Quadro 6 Dimensões e indicadores do desmantelamento de políticas

Dimensões	indicadores
Densidade da política	<i>densidade da política</i> mudança do número de políticas ao longo do tempo (relação entre o número de políticas adotadas e abolidas)
	<i>densidade dos instrumentos</i> mudança do número de instrumentos de política ao longo do tempo (relação entre o número de instrumentos adotados e abolidos)
Intensidade da política	<i>Intensidade substancial</i> nível de intervenção governamental âmbito de intervenção governamental (relação entre impactos de crescimento e de retração)
	<i>Intensidade formal</i> capacidades regulatórias, administrativas e processuais (relação entre o número de decisões com efeitos de crescimento e de contração)

Fonte: adaptado de Bauer et al. 2012: 36

O modelo *Policy Dismantling* coloca no centro da análise os *decisores políticos* – designadamente governantes e parlamentares – procurando identificar os motivos que estão na base das decisões de desmantelamento. Os autores argumentam que estas tomadas de decisão devem ser analisadas por referência à *percepção que os decisores têm dos custos e benefícios políticos* que poderão gerar para si próprios, o que *deve ser claramente distinguido dos impactos sociais* decorrentes da decisão de desmantelar a política.

Neste sentido, as decisões de desmantelamento ocorrem, regra geral, em duas situações, quando os decisores políticos, entendidos como atores dotados de uma racionalidade limitada (no sentido atribuído por Simon), têm a percepção de que: *i)* os benefícios políticos do desmantelamento são superiores aos respetivos custos; *ii)* os custos políticos do desmantelamento são inferiores aos da continuidade da política.

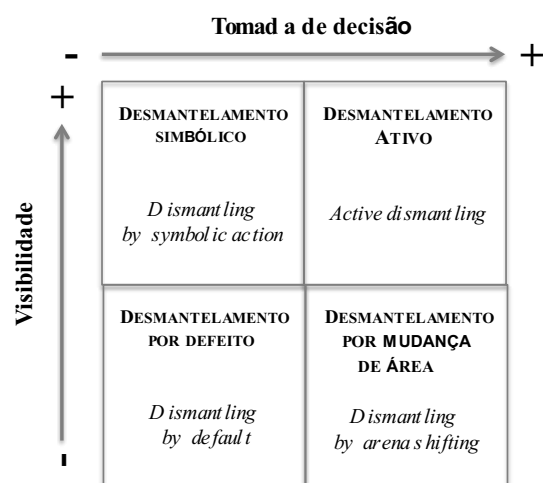
Mas o comportamento dos decisores políticos é afetado por um conjunto de fatores que podem condicionar a decisão de optar por estratégias de desmantelamento. São eles (Bauer *et al.* 2012: 38-42):

- *fatores externos*, como alterações na estabilidade do sistema financeiro, mudanças tecnológicas, a propagação de ideologias que defendem reformas para o setor público (como o neoliberalismo económico) ou a atenção pública a determinados assuntos;
- *oportunidades e constrangimentos institucionais*. As estruturas institucionais (*e.g.* o sistema eleitoral, os partidos políticos, o tribunal constitucional) podem condicionar (positiva ou negativamente) o desenvolvimento de ações de desmantelamento de políticas, atendendo ao considerável grau de oposição que é expectável que estas decisões encontrem.
- *fatores situacionais* que podem contribuir para condicionar as oportunidades e constrangimentos institucionais e que simultaneamente são institucionalmente enquadrados, designadamente: *i)* a *proximidade dos ciclos eleitorais* (o período imediatamente após a eleição é o mais favorável à adoção de estratégias de desmantelamento. Pelo contrário, no fim das legislaturas os decisores tendem a não investir no desmantelamento de políticas); *ii)* a *existência de maiorias ou consensos parlamentares*, ou de outras situações em que a oposição não tenha a força suficiente para condicionar a ação dos decisores, representam uma oportunidade para o desmantelamento de políticas; *iii)* a possibilidade de *colocar o ónus e a responsabilidade das decisões de desmantelamento em instituições supra ou sub-governamentais* (por exemplo, no caso dos países da UE, colocar a responsabilidade nas instituições europeias)

é igualmente um fator favorável ao desmantelamento; *iv)* o *tipo de política* tem também um impacto sobre as tomadas de decisão a este nível, consoante os custos e benefícios resultantes do desmantelamento possam afetar um largo número de grupos sociais ou estarem relativamente concentrados; da mesma forma, a capacidade que os públicos-alvo têm de se organizarem e de se mobilizarem, bem como a existência de empreendedores políticos que defendam ativamente as suas posições têm peso na decisão.

Os autores consideram que, tão importante como perceber em que circunstâncias e em que oportunidades os decisores políticos optam por desmantelar políticas, é conhecer o tipo de estratégias que são utilizadas para corporizar as decisões. Com este objetivo, construíram quatro *ideais-tipo* de estratégias de desmantelamento, que se distinguem em duas dimensões: 1) em que medida a decisão de desmantelamento é ou não tomada de forma deliberada e consciente, consubstanciada numa decisão formal e 2) em que medida os decisores políticos pretendem esconder ou publicitar as atividades de desmantelamento (Bauer *et.al*, 2012: 42-5).

Figura 12 Ideais-tipo das estratégias de desmantelamento de políticas



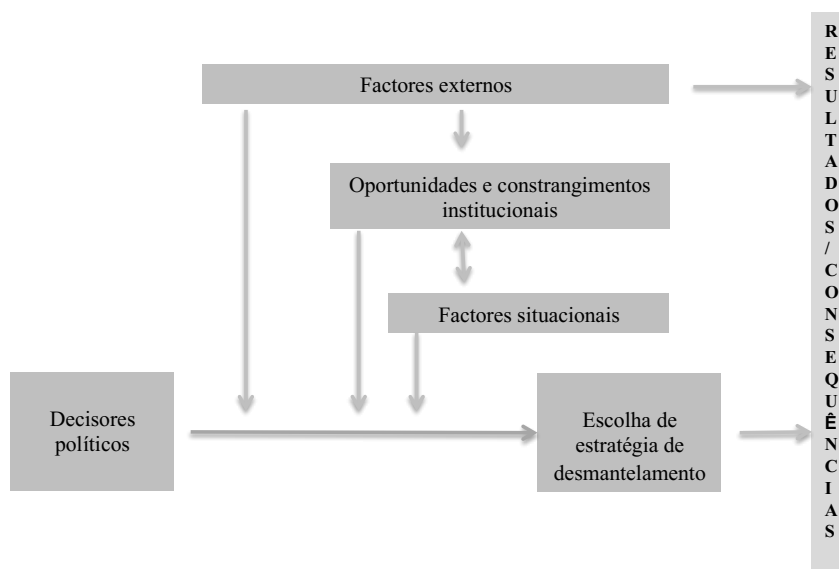
O *desmantelamento por defeito*, caracterizado pela ausência de uma tomada de decisão formal e pela sua baixa visibilidade, é a estratégia de desmantelamento mais subtil, que consiste na redução, na prática, do nível de serviços existente e é geralmente adotada nas situações em que os custos da decisão possam ser altamente negativos para os decisores e/ou em que sejam expectáveis fortes constrangimentos institucionais. No *desmantelamento por mudança de área*, em que existe uma tomada de decisão formal, mas com baixa visibilidade, a estratégia consiste em mudar a arena em que a política se desenvolve (por exemplo, para outros níveis e estruturas de governação), evitando assim que os custos do processo sejam diretamente

atribuídos aos decisores políticos. A estratégia de *desmantelamento simbólico* é adotada quando as decisões de desmantelamento trazem, potencialmente, benefícios para os decisores políticos, mas em que constrangimentos institucionais dificultam uma tomada de decisão formal; a estratégia de *desmantelamento ativo* pode ser escolhida nas situações em que os decisores políticos estejam convictos de que as ações de desmantelamento são a decisão mais apropriada e vantajosa, quer por razões políticas e eleitorais, quer por razões ideológicas. A adoção deste tipo de estratégia não significa necessariamente que não existam constrangimentos institucionais, mas antes que os benefícios da decisão são superiores aos custos decorrentes das estratégias para ultrapassar esses constrangimentos.

Por fim, os autores do modelo consideram que os resultados e efeitos das decisões de desmantelamento são distintos, conforme o ideal-tipo de estratégia adotado (Bauer *et al.* 2012: 45-6):

- i) no caso das estratégias com baixo grau de visibilidade, não é expectável que sejam identificados efeitos diretos das decisões de desmantelamento, uma vez que no *desmantelamento por defeito*, o conjunto de instrumentos políticos é deixado praticamente inalterado e no *desmantelamento por mudança de área* as ações desenvolvidas têm a ver principalmente com a transferência de responsabilidade para outras áreas ou níveis de governação, o que não é diretamente relacionado com decisões de desmantelamento;
- ii) relativamente à estratégia de *desmantelamento simbólico*, o alto grau de visibilidade pretendido pelos decisores, não sendo acompanhado por uma tomada de decisão formal, traduz-se essencialmente em discursos e anúncios de intenções, que induzam na opinião pública a ideia de que estão a ser desenvolvidos esforços de consolidação e melhoria da ação governativa através da descontinuação de determinadas políticas ou medidas de política, sem que na realidade sejam efetuados quaisquer alterações ao nível da respetiva intensidade e densidade;
- iii) nas estratégias de *desmantelamento ativo*, é expectável uma redução da densidade e da intensidade substancial das políticas, traduzida na abolição ou diminuição drástica de políticas e instrumentos.

Figura 13 Representação diagramática do modelo Policy Dismantling



Fonte: Bauer et al. 2012:32

2.4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Os modelos de Análise de Políticas Públicas apresentados neste capítulo foram selecionados de entre um vasto conjunto de propostas e de abordagens conceptuais que constituem o corpo científico desta disciplina.

As diferentes abordagens coexistem e dialogam, sendo possível – e mesmo desejável que, num processo de investigação em Políticas Públicas, sejam convocados contributos de diferentes modelos, como forma de criar um enquadramento teórico coerente e integrado, capaz de explicar a complexidade e diversidade da ação política. “As abordagens não são rivais; podem complementar-se e tornar-se parte da explicação” (John, 1998: 14).

Considera-se serem estes os modelos que, aplicados de forma integrada e complementar, permitirão compreender – e explicar – o modo como diferentes governos, com diferentes orientações ideológicas e em diferentes contextos, encararam o défice de qualificação da população adulta portuguesa, identificar o impacto de continuidades e descontinuidades das políticas e perceber, nomeadamente: *i)* os contextos – político, social e económico – que enquadram os diferentes instrumentos de política; *ii)* em que medida a baixa qualificação da população adulta portuguesa foi (ou não) identificada como um problema político prioritário; *ii)* quais os fundamentos explicativos para tomadas de decisão, mas também de não-decisão; *iii)* quais os atores que, em cada momento, influenciaram a

escolha de soluções e estratégias de intervenção, a formulação e a implementação das políticas; *iv*) como evoluiu e qual a configuração e o peso do quadro institucional.

- Os postulados defendidos pelo *modelo pluralista* abrem pistas para a análise do período inicial do regime democrático em Portugal. O pluralismo relativiza o papel do Estado, que é considerado como um entre os vários grupos que intervêm no processo político, e assume que o poder é plural, não autoritário e está fragmentado e disseminado pelos diferentes grupos que intervêm no espaço público. As estratégias adotadas durante o período que teve início em 1974 e se estendeu até meados da década de 1980 – em que se inclui o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA) – incorporavam as orientações da educação permanente, que defendiam um modelo de intervenção centrado no indivíduo, mas também, e principalmente, da educação popular, que se opunham a uma educação de adultos promovida pelo Estado e se baseavam numa filosofia que contrariava as ideias de programa de ação, de campanha e até de política pública, sendo então defendido que a educação de adultos deveria ser promovida por organizações e associações populares, integradas no contexto social e cultural do adulto.
- O modelo da *escolha racional* assenta no princípio de que os indivíduos agem racionalmente, com o objetivo de defender os próprios interesses e/ou de defender as suas preferências. Os atores ou grupos com maior probabilidade de intervir no processo político, defendendo os seus interesses, são os que têm capacidade para condicionar as escolhas, opções e tomadas de decisão, num ambiente competitivo, em que interagem interesses e preferências divergentes. O público a quem se dirigem as políticas de qualificação da população adulta tem características muito próprias: o seu baixo nível de qualificação e a sua dispersão por todos os segmentos etários e sociais incapacita-o de intervir na defesa dos interesses próprios, e, conseqüentemente, de influir no agendamento político. Esta abordagem foi selecionada atendendo ao contributo que pode dar na explicação do baixo grau de atenção política que o problema do défice de qualificação mereceu ao longo de grande parte do período analisado.

Estas duas abordagens apresentam uma fragilidade que minoriza o seu poder explicativo: ambos os modelos entendem as instituições como um mero “palco”, em que os grupos e os atores se interrelacionam, não considerando, portanto, o poder das instituições e a sua capacidade para influenciar o processo político. O comportamento dos grupos e dos atores é, pois, analisado à luz destes modelos de forma descontextualizada. Considerou-se que esta fragilidade poderia ser colmatada pelos contributos das teorias neoinstitucionalistas,

que atribuem ao Estado um papel central no processo político, enquanto contexto institucional onde são desenhadas e implementadas as políticas públicas.

- Peter Hall e Rosemary Taylor (1990) identificaram três abordagens distintas tributárias dos princípios do neoinstitucionalismo, que defendem que a ação política é formatada e condicionada pelo contexto institucional, seja ele formal (organizacionalmente estruturado) ou informal (conjunto instituído de normas e regras): i) o *neoinstitucionalismo da escolha racional* que defende que os atores intervêm de acordo com uma “lógica de consequências”, ou seja, agem de forma racional e calculista na defesa dos seus interesses e preferências, atendendo a que as regras institucionais permitem que lhes seja assegurada alguma previsibilidade relativamente ao comportamento de outros atores; ii) o *neoinstitucionalismo sociológico*, segundo o qual os comportamentos dos atores nunca são inteiramente estratégicos e racionais, pois são condicionados por fatores culturais, cognitivos e morais que são, no seu entender, parte integrante dos enquadramentos institucionais; iii) o *neoinstitucionalismo histórico*, que defende que as instituições, entendidas como um conjunto de regras formais e informais incrustadas estruturalmente, condicionam e determinam o acesso de atores e grupos à arena política. Esta abordagem privilegia a análise da evolução institucional, que é condicionada por efeitos de *feedback*, resultantes das suas próprias trajetórias.

Ultrapassado o constrangimento apontado para as abordagens pluralistas e da escolha racional, com a inclusão do contexto institucional na análise, uma nova questão se colocou: cada uma das abordagens neoinstitucionalistas permite explicar diferentes dimensões do comportamento dos atores e do peso que as instituições e regras institucionais têm sobre esse comportamento, ou seja, cada uma das abordagens parece disponibilizar uma “explicação parcial sobre as forças em jogo numa determinada situação” (Hall e Taylor, 1999), o que constitui uma importante fragilidade explicativa. A unificação das três correntes neoinstitucionalistas tem constituído um desafio para os teóricos das Políticas Públicas. A utilidade que resultaria da possibilidade de convocar para uma pesquisa as dimensões de análise de cada uma das abordagens neoinstitucionalista tem sido muito debatida, afirmando o próprio Peter Hall que tal seria desejável, desde que fosse evitada a mera incorporação de axiomas das diferentes abordagens neoinstitucionalistas na explicação de um fenómeno político, o que resultaria teoricamente pouco consistente e com fraca capacidade explicativa.

- Bruno Palier e Yves Surel, partindo das variáveis explicativas convocadas por cada uma das correntes neoinstitucionalistas – os *Interesses*, as *Ideias* e as *Instituições* – propõem

uma abordagem, o *modelo dos “Três I”*, que assenta no princípio de que estas variáveis não se excluem mutuamente, podendo, pelo contrário, ser associadas para enquadrar a análise. Defendem estes autores que a análise das políticas públicas deverá partir de um exercício de decomposição da realidade (em regra complexa), em três dimensões bem identificáveis, sendo uma delas *a dimensão intelectual das políticas públicas*, traduzida em ideias. Quer isto dizer que um dos pressupostos para que ocorra a mudança política reside na capacidade dos intervenientes no processo político para questionar e debater paradigmas, referenciais, quadros cognitivos e normativos e valores. Ao longo de várias décadas depois de 1974, pareceu existir, no campo da qualificação de adultos, uma hegemonia ideológica, praticamente sem contraditório, no que dizia respeito às estratégias de implementação dos instrumentos de política desenhados para esta área. A análise da influência deste fenómeno nos impactos das medidas de política de qualificação de adultos durante esse período é enquadrada pelos princípios deste modelo analítico;

- os programas de ação e medidas de política concretizados durante o período abarcado pela presente investigação serão analisados de acordo com a metodologia proposta pelo *Modelo Policy Cycle (Modelo das Etapas)*.³⁷ A utilização deste modelo parte da identificação da forma como os problemas políticos são reconhecidos e dos contextos (político, social e económico) em que as medidas de política são tomadas. Adicionalmente, a decomposição do processo político em etapas (para fins puramente analíticos), permite identificar com maior clareza os factos relevantes em cada uma das etapas, bem como os atores, contextos institucionais e recursos mobilizados ao longo de todo o processo político.
- o modelo *Multiple Streams*, proposto por John Kingdon, foi escolhido para orientar a análise dos processos de emergência e de agendamento do problema do défice de qualificação em 2005, dos quais resultaram a formulação e concretização da Iniciativa Novas Oportunidades. Kingdon parte da premissa de que no sistema político fluem três fluxos ou correntes processuais (*streams*): o *fluxo dos problemas*, que integra uma diversidade de questões passíveis de serem abordadas pelo decisores políticos; o *fluxo das políticas*, que inclui as ideias e soluções que podem competir entre si para ganharem relevância junto dos decisores; o *fluxo da política*, que considera as mudanças de

³⁷ Este modelo enquadra a análise do PNAEBA (1980-85) e da Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2011), mas também da Campanha Nacional de Educação de Adultos, no contexto do estudo dos antecedentes do período que constitui o objeto de pesquisa.

- contexto político, designadamente o *turnover* governamental. Quando estas correntes confluem, é aberta uma janela de oportunidade (*policy window*), propícia à mudança política, ou seja, ao agendamento de um determinado problema, à escolha de uma solução e à posterior formulação de uma política pública.
- O modelo analítico *Top Down Policy Making*, proposto por Thomas Dye (2001) defende que a evolução das políticas ocorre devido à *influências da elites* que vão, ao longo do tempo, redefinindo e adaptando as suas preferências e interesses. Dye define as elites como grupos mais ou menos restritos de indivíduos com capacidade para influenciar o agendamento e a formulação das políticas, caracterizados como sendo essencialmente conservadores, privilegiando a continuidade das políticas e do respetivo *status quo*. Considera-se que o modelo de Dye contribui, em articulação com o modelo dos *Três I*, para fazer uma análise mais abrangente da influência das comunidades epistémicas – uma das elites que Dye entende ter uma grande influência na formação de políticas – na hegemonia ideológica que caracterizou o campo da qualificação de adultos depois de 1974, como já referido.
 - A fase de implementação da Iniciativa Novas Oportunidades, será analiticamente enquadrada pelo modelo *Advocacy Coalition Framework*, proposto por Sabatier e Jenkins, que, entre outros objetivos, visa fazer uma síntese das abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas, que contrapõem duas teses praticamente antagónicas. O *Advocacy Coalition Framework* argumenta que os diversos intervenientes no processo político procuram formar coligações (*Advocacy Coalitions*) com outros atores que partilhem preferências políticas, crenças normativas e recursos e que se interessam pela mesma área de política, para garantir a concretização de tomadas de decisão política. O modelo prevê ainda a intervenção de atores que tentam gerar compromissos e influenciar a concretização das políticas (os *policy brokers*). A capacidade que os *policy brokers* e as *advocacy coalition* têm para, através de processos de *feedback* de políticas anteriores, impactar nas ideias políticas e no comportamento das coligações é designado pelos autores como *Policy Oriented Learning*, que definem como ideias políticas e planos de ação relativamente estáveis, *que resultam da aprendizagem com políticas anteriores, em paralelo com a aquisição de nova informação* (Sabatier, 2007: 198).
 - Na aplicação do modelo *Policy Cycle* à análise da Iniciativa Novas Oportunidades, concluiu-se que a etapa da *Mudança*, tal como está definida no modelo, não continha

capacidade explicativa para enquadrar a análise do período entre 2011 e 2014. Assim sendo, optou-se por considerar (em sua substituição) uma outra etapa, que se denominou como *Etapa do Desmantelamento da Política*. Para enquadrar conceptualmente esta nova etapa que é aqui acrescentada às tradicionais etapas do modelo *Policy Cycle*, recorre-se à abordagem *Dismantling Public Policy* (Bauer *et al.*, 2013). Partindo do princípio de que *o desmantelamento é uma forma de mudança política*, o modelo *Policy Dismantling* considera variáveis, dimensões e indicadores que, isolada ou concertadamente, permitem identificar quando ocorre um processo de desmantelamento, qual a sua extensão e quais os motivos que estiveram na base da tomada de decisão. Este modelo identifica um conjunto de fatores que poderão determinar uma tomada de decisão deste tipo, designadamente *fatores externos* (e.g. condições financeiras, mudanças tecnológicas, questões ideológicas) e o *tipo de política e respetivo impacto*, ou seja, em que medida a decisão de desmantelamento afeta públicos-alvo dispersos ou relativamente concentrados bem como qual a capacidade que o grupo afetado pela decisão tem para se organizar e mobilizar (Bauer *et al.* 2012: 38-42). Para além de contribuir para a análise das circunstâncias em que é tomada uma decisão de desmantelamento, o modelo aborda o tipo de estratégias adotadas para concretizar a decisão, tendo construído, para orientar a análise, quatro ideais-tipo de estratégias de desmantelamento: *i) O desmantelamento por defeito*, caracterizado pela ausência de uma tomada de decisão formal e pela sua baixa visibilidade; *ii) o desmantelamento por mudança de área*, que consiste na mudança do contexto, organizacional, institucional ou político em que a política se desenvolve (por exemplo, para outros níveis e estruturas de governação), evitando que eventuais custos sejam atribuídos ao decisor; *iii) o desmantelamento simbólico*, adotado quando a decisão pode trazer benefícios aos decisores, mas em que o contexto institucional dificulta uma tomada de decisão formal; *iv) a estratégia de desmantelamento ativo* em que os benefícios da decisão são superiores aos custos decorrentes do desmantelamento da política.

PARTE II AS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA PORTUGUESA NA DEMOCRACIA

CAPÍTULO 3. OS ANTECEDENTES

O objetivo desta investigação é analisar as Políticas Públicas de Qualificação da população adulta em Portugal desde 1974 e os seus impactos na evolução do nível de qualificação da população portuguesa. Foi no período após a implantação do regime democrático em Portugal que se registaram as mudanças políticas, sociais e económicas mais relevantes, tendo sido tomadas decisões políticas que *verdadeiramente formataram e influenciaram as políticas de qualificação de adultos* em Portugal nas últimas décadas, ou, parafraseando Thomas Dye (2010), que permitem perceber o que *os governos escolheram fazer ou não fazer, e quais foram os efeitos dessa ação ou inação*.

No entanto, a compreensão do problema do baixo nível de qualificações dos adultos nesse período exigiu que fosse feita uma análise da génese do problema. Para melhor enquadrar e compreender um problema político é de extrema importância *conhecer e perceber os seus antecedentes*. A definição de uma questão que requer intervenção pública decorre, regra geral, de uma construção coletiva, diretamente relacionada com as perceções, representações, interesses e valores dos atores envolvidos, a qual deve ser percebida como uma construção histórica, temporal e contextualmente enquadrada (Hill, 2009: 151).

É com este propósito que se apresenta neste capítulo a análise da evolução do campo da qualificação da população adulta em Portugal nas décadas que precederam o início do regime democrático em Portugal, designadamente a partir de 1952, ano em que foi implementado o primeiro programa público orientado especificamente para a educação de adultos, a Campanha Nacional de Educação de Adultos.

Foi no início da década de 1950 que o défice de qualificação da população portuguesa e o atraso que Portugal registava, a este nível, relativamente à generalidade dos países ocidentais (problemas com que o país se defrontava desde o início do século XX) surgiram efetivamente como um problema político. Nessa altura, a preocupação política estava muito centrada na erradicação do analfabetismo, não só de adultos mas principalmente de crianças e

jovens. Por essa razão, o problema da qualificação da população adulta foi uma questão com alguma presença na agenda política, embora com intensidade oscilante, encarada como uma questão lateral e secundária, subsidiária das políticas educativas para crianças e jovens.

3.1. O ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO PORTUGUESA NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX, UM PONTO DE PARTIDA MUITO DESFAVORÁVEL

No início do século XX, quando em países como a França e os Estados Unidos da América a percentagem de analfabetismo se situava, respetivamente, nos 16,5% e 10,7%,³⁸ Portugal registava ainda 78,57% de analfabetos,³⁹ não obstante o país ter sido pioneiro na adoção da escolaridade obrigatória, com a legislação que compunha a chamada “reforma Costa Cabral”, publicada em 1844 (Justino, 2014:110-1).

No curto período de menos de duas décadas de vigência da Primeira República (1910-1926), a necessidade de expandir a educação básica a todas as crianças e jovens marcou a agenda política, em consonância com o ideário republicano de promoção da cidadania e do progresso, que os republicanos acreditavam só poder ser conseguido por via da instrução e da educação. Esta crença é bem patente no preâmbulo do Decreto n.º 9-223, de 9 de março de 1911, que regula o ensino infantil e primário, publicado apenas cinco meses após a revolução republicana: "O homem vale, sobretudo, pela educação que possui, porque só ela é capaz de desenvolver harmonicamente as suas faculdades". Neste diploma, é referida a necessidade de promover a educação de adultos, sendo determinado, no seu artigo 31.º, que "as câmaras municipais criarão, nos termos do presente decreto, cursos noturnos, missões escolares, cursos dominicais e outros análogos, para extinção do analfabetismo, em ambos os sexos, naquelas localidades onde as circunstâncias o exigirem". Porém, nada mais é referido no que respeita à população adulta, muito embora o diploma seja extremamente detalhado e regule com precisão tudo o que respeita ao ensino primário infantil, cobrindo temas que vão desde a estrutura do currículo e da organização e assistência escolares até às exigências formativas e carreiras dos professores.

Não obstante o discurso político em torno da educação e do apreciável volume de legislação então produzido nesta área – essencialmente dirigido à população infantil, sendo de destacar o alargamento da escolaridade obrigatória para cinco anos – os resultados não foram

³⁸ Em Progress in Literacy in various countries, Unesco, 1953, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000028/002898eb.pdf>

³⁹ Recenseamento Geral da População, Dezembro de 1911. Disponível em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt_1911

os esperados. Em 1926, quando termina a I República, a percentagem de analfabetismo no país era ainda de cerca de 62%.

A subida ao poder de Salazar marcou uma mudança radical no discurso político sobre a educação. Segundo Rómulo de Carvalho, o regime totalitário de Salazar – o Estado Novo – considerava a escola e a instrução "um malefício, que poderia representar a corrupção da raça", atendendo ao "uso perigoso que o povo poderia dar à capacidade de ler e de instruir-se". A escritora Virgínia de Castro e Almeida, dando voz ao pensamento do regime, escrevia, em 1927, que "a parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa reside nesses 75 por cento⁴⁰ de analfabetos" (Carvalho, 1986: 724-6).

Não significava isto, no entanto, que o regime tivesse descurado por completo a problemática da educação. Consciente da importância da existência de elites instruídas para o desenvolvimento do país, Salazar, dizia, em 1933, que considerava "mais urgente a criação de vastas elites do que ensinar o povo a ler" (Carvalho, 1986: 728). É assim conferida alguma importância ao ensino liceal e superior (é inclusivamente criada nesta época a Universidade Técnica de Lisboa), mas sempre numa perspetiva elitista, estando na prática o acesso vedado às classes mais baixas.

Por outro lado, a obrigatoriedade de frequência da escola⁴¹ nunca foi, na realidade, posta em causa. Embora tivesse sido reduzida para três anos em 1930, quando era ministro da Instrução Pública Gustavo Cordeiro Ramos (fazendo o país recuar à situação que se verificava no início do século), a escola foi usada pelo Estado Novo essencialmente como "baluarte da luta contra o comunismo" (Carvalho, 1986: 724) e como um instrumento privilegiado de difusão da ideologia e da doutrina vigentes.

Neste contexto, no período pós-segunda guerra mundial, quando na generalidade das sociedades ocidentais crescia a preocupação com as desigualdades sociais e económicas – quer ao nível nacional, quer transnacional – e em que os defensores das abordagens do capital humano ganhavam um protagonismo crescente, influenciando e reformatando as políticas públicas para a qualificação das populações, em Portugal o regime totalitário de Salazar mantinha o país fechado sobre si próprio, praticamente imune a mudanças e a percentagem de analfabetismo mantinha-se extremamente elevada, 40,4% em 1950 (UNESCO, 1957).

O Quadro 6 mostra bem como foi lento o processo de alfabetização da população em Portugal e em que medida o país estava distante dos restantes países europeus, numa situação

⁴⁰ A escritora presumia que a taxa de analfabetismo continuava na ordem dos 75%, tal como acontecia no início do século. Dados de 1920 mostram que a taxa de analfabetismo era então de 66% e em 1930 de 61,6%.

⁴¹ A obrigatoriedade de frequência de três anos de escolaridade fora instituída em Portugal no século XIX, embora nunca tivesse sido efetivada. Na I República, a escolaridade obrigatória fora alargada para cinco anos.

de desvantagem permanente. Em 1950, quando o analfabetismo estava praticamente erradicado (ou era residual) na Europa, em Portugal quase metade da população não sabia ler nem escrever.⁴²

Quadro 7 Cálculo da alfabetização na Europa (1850-1950), a partir de Censos, taxas de alfabetização de recrutas e condenados e assentos matrimoniais

	1850	1900	1950
Países nórdicos, Alemanha, Escócia, Holanda e Suíça	95%	98%	98%
Inglaterra e País de Gales	70%	88%	98%
França, Bélgica e Irlanda	55%	80%	98%
Áustria e Hungria	35%	70%	98%
Espanha, Itália e Polónia	25%	40%	80%
Rússia, Balcãs e Portugal	15%	25%	URSS – 90% Bulgária e Roménia – 80% Grécia e Jugoslávia – 75% Portugal – 55%

Fonte: Johansson, citado por Graff, 1991:375, em Candeias e Simões, 1999:168

Acresce que países como a Rússia e os Estados Balcãs, que se encontravam em situação absolutamente idêntica a Portugal (no fim da tabela), quer em 1850 como em 1900, com 15% e 25% de população alfabetizada, respetivamente, chegam a 1950 com níveis de alfabetização entre os 75% e os 90%, enquanto que Portugal apresenta uma percentagem de alfabetizados na ordem dos 55%, evidenciando uma evolução muito deficiente, quer face à dimensão do problema com que se debatia, quer por comparação com os restantes países europeus.

Segundo Justino (2014: 111) “o caso português insere-se no padrão dos países da Europa do Sul que tendo sido voluntariosos na adoção normativa, nem por isso conseguiram [...] sair do grupo dos mais atrasados na escolarização da população”.

Só após o fim da segunda guerra mundial se iniciou o processo de industrialização português, com um atraso de mais de cinquenta anos relativamente aos países europeus mais desenvolvidos. A necessidade de importar matéria-prima para alimentar a indústria e o desenvolvimento de alguns setores da indústria nacional, que adquiriram capacidade de exportação para a Europa, levou a que a atitude do governo face aos problemas económicos tenha sofrido alguma alterações, conduzindo a uma progressiva, embora muito lenta, abertura ao exterior. A adesão do país à então OECE,⁴³ em 1948, e a posterior entrada na Associação

⁴² O quadro apresentado contém algumas imprecisões, resultantes das fontes utilizadas para efetuar os cálculos (em 1950, em Portugal, a população alfabetizada era de 59,6% e não de 55%).

⁴³ Organização precursora da OCDE, constituída apenas por países europeus

Europeia do Comércio Livre (EFTA) colocaram Portugal numa situação de maior exposição internacional, o que originou "um pessimismo relativamente ao futuro da economia no seio de uma Europa e de um mundo cada vez mais concorrencial" (Lains, 1994: 932) e veio tornar mais flagrante o desajustamento dos níveis de qualificação das populações em Portugal.

A lenta evolução que o país registava, no que respeita ao aumento do nível de alfabetização da população resultava menos da iniciativa estatal e mais de iniciativas – escassas e esparsas – da sociedade. O poder político estava mais empenhado numa *formação das massas*, que inculcasse no povo uma *cultura popular*, orientada pelas doutrinas nacionalista e corporativa e pelo ideário rural, promovendo para tal iniciativas impulsionadas nomeadamente pela Federação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT) e pela Junta Central das Casas do Povo, instituições criadas expressamente para servirem de veículo à propaganda do regime junto dos segmentos menos qualificados da população.

Assim, as ações de alfabetização, entre 1926 e 1950, foram essencialmente dinamizadas por movimentos apoiados pela igreja católica e por associações de cidadãos militantes (republicanos, anarquistas e socialistas) que, embora por diferentes motivos, se empenharam na luta contra o analfabetismo. Os movimentos católicos, com o objetivo de combater a laicização da sociedade promovida pela 1.^a República, enquanto que os movimentos laicos enquadravam esta atividade num contexto mais amplo de participação cívica e política, de luta contra o obscurantismo. (ver Rothes, 2009 e Rosas, 2001).

Em 1952, o Ministro da Educação Nacional Fernando Pires de Lima lançou o *Plano de Educação Popular*,⁴⁴ concebido para combater o analfabetismo da população e promover a frequência da escolaridade das crianças e jovens; um dos eixos do Plano foi a chamada *Campanha de Educação de Adultos*, o que, como afirma Luís Rothes (2009: 218), reflete "a consciência que o regime assume de que esta [*a baixa qualificação da população adulta*] é uma realidade que o desprestigia, tanto no plano nacional como internacional".

Em 1950, Portugal era o país da Europa com maior taxa de analfabetismo. Numa altura em que países como a Alemanha, Suécia, Finlândia, Reino Unido e EUA tinham já uma taxa residual de população analfabeta (inferior a 2%) e em que os países do sul da Europa que, no princípio do século apresentavam altas taxas de analfabetismo, mostravam uma recuperação assinalável (ver Quadro 7), Portugal persistia numa situação idêntica à de alguns países africanos e muito atrás da maioria dos países da América Latina; entre os países europeus,

⁴⁴ A execução do Plano de Educação Popular ficou a cargo dos Subsecretários de Estado do Ministério da Educação Nacional Veiga de Macedo e Rebelo de Sousa (Carvalho, 1986:785).

apenas Malta se aproximava de Portugal, ainda assim com uma taxa inferior, de 42,4% (UNESCO, 1957).

Quadro 8 Evolução da taxa de analfabetismo nos países do sul da Europa, população com 15 ou mais anos (1900-1950)

	Portugal	Espanha	Itália	Grécia
1900	73,1%	58,7%	49,9%	63,0%
1920	65,3%	44,0%	28,0%	54,7%
1940	52,3%	23,2%	n.d.	n.d.
1950	44,1%	17,3%	14,4%	25,9%

nota: os dados de Espanha referem-se à população com 10 ou mais anos

Fonte: UNESCO, 1957

O quadro anterior mostra que, no período de cinco décadas, Portugal, (cuja situação era, já em 1900, a mais grave dos quatro países considerados) apenas conseguiu baixar a taxa de analfabetismo em 29 p.p., enquanto que em Espanha o valor decresceu 42 p.p. e na Itália e na Grécia 36 e 37 p.p. respetivamente.

3.2. A CAMPANHA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS –CNEA

O AGENDAMENTO DA CNEA

Não se encontrou informação suficiente e credível para analisar a forma como, no contexto do Plano de Educação Popular, expressamente orientado para fomentar a escolarização de crianças e jovens, surgiu a preocupação política com o problema da baixa qualificação da população adulta portuguesa, consubstanciada na Campanha Nacional de Educação de Adultos.

Pode, no entanto, presumir-se que a Conferência de Elsinore (CONFINTEA I),⁴⁵ primeiro encontro internacional promovido pela Unesco em 1950, para abordar questões especificamente relacionadas com a educação de adultos, recomendando que os governos promovessem uma intervenção forte e sistemática para qualificação das populações adultas, tenha tido influência na emergência do problema e na sua inserção na agenda política. Com

⁴⁵ Portugal não esteve presente nas primeiras conferências organizadas pela UNESCO para debater o problema da educação das populações adultas. A primeira participação de Portugal ocorreu apenas na década de 1980; no entanto, as recomendações emanadas destas conferências tinham influência no desenho das políticas nacionais, mesmo no caso de países não participantes (Joachim H. Knoll, em *Convergência*, 2009)

efeito, estas recomendações surgem num momento em que, como já foi referido, Portugal tinha aderido a organismos internacionais, estando, por isso, mais sujeito ao escrutínio de outros países, o que tornava praticamente impossível ao regime do Estado Novo camuflar o elevado défice de qualificação da população portuguesa e a distância a que Portugal se encontrava, nesta área, das restantes sociedades ocidentais, como é patente no Quadro 8.

O Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de outubro de 1952, diploma que cria o Plano de Educação Popular, no qual se integra a Campanha Nacional de Educação de Adultos (CNEA), fundamenta as opções políticas tomadas em abundante informação estatística e documental e até em comparações internacionais, o que leva a pressupor que tenha existido um estudo prévio, que não é, no entanto, referido. Apenas no capítulo VII, n.º 58, é mencionado que o método adotado pela CNEA é o "da campanha contra o analfabetismo", por ser o "mais defendido por especialistas da cultura popular".

No Decreto-Lei n.º 38 968, transparece a preocupação política com a persistência da alta taxa de analfabetismo em Portugal. Logo no início do preâmbulo deste diploma, é dada como justificação para os problemas do país em matéria de qualificação o insucesso das sucessivas reformas e remodelações do ensino primário realizadas entre 1870 e 1911, fruto "da instabilidade política e da falta de recursos financeiros". É também salientado que, em 1926, o Estado Novo se tinha confrontado com uma situação de "especial gravidade", atendendo a que a taxa de analfabetismo havia decrescido apenas 14 p.p. em cinco décadas, apresentando em 1930 uma taxa de 61,8%.

No estilo propagandista muito próprio do Estado Novo, é afirmado, no mesmo preâmbulo, que "graças ao sentido mais realista que [*desde 1926*] passa a presidir à política do ensino primário, a situação começa a melhorar sensivelmente a partir de 1930". No entanto, não são referidas no mesmo preâmbulo as medidas legislativas, publicadas pelo Estado Novo nas duas décadas anteriores, que reduziram a escolaridade obrigatória⁴⁶ num primeiro momento para quatro anos e posteriormente para três anos, o que obviamente impediu que a alfabetização das crianças e jovens prosseguisse a um ritmo mais célere (Mata, 2014: 332).

Quando foi lançado o Plano de Educação Popular, a situação do país, no que respeitava ao nível de alfabetização, tinha com efeito registado alguma melhoria, embora claramente insuficiente para a dimensão do problema: entre 1930 e 1950 a taxa de analfabetismo da população com mais de 7 anos tinha decrescido cerca de 21 p.p. (61,8% para 40,4%). Mas,

⁴⁶ Como já foi referido, durante a 1.ª República tinha sido fixado em 5 anos o período de frequência da escolaridade obrigatória.

como é reconhecido pelo próprio governo no Decreto-Lei n.º 38 968, esta diminuição havia sido muito impulsionada pelo aumento da alfabetização entre as crianças dos 7 aos 11 anos. A percentagem de população adulta analfabeta continuava, pois, em níveis muito elevados, explicando o governo este problema com o “desinteresse dos portugueses pelo ensino”.

não faltam cursos noturnos para adultos analfabetos e, não obstante, são raros os frequentados com assiduidade e interesse [...] O analfabetismo, mormente entre as populações rurais, é devido a circunstâncias de diversa natureza, mas a sua mais funda razão de ser reside, como alguém salientou, no facto de o nosso povo, 'pela sua riqueza intuitiva, pelas condições da sua existência e da sua atividade não sentir necessidade de saber ler [...] não sentir necessidade de aprender.

Decreto-Lei n.º 38 968/52, de 27 de fevereiro

Para combater o putativo desinteresse da população adulta pela instrução, considerava o governo ser necessário reformular os tradicionais "cursos noturnos ou dominicais" para adolescentes e adultos analfabetos, estabelecidos na reforma de 1894 com resultados muitíssimo reduzidos e criar Cursos de Educação de Adultos,⁴⁷ que passariam a funcionar também em horário diurno, com o intuito principal de dar oportunidade de frequência à população feminina, à qual o "ensino noturno não é, de modo algum, aconselhável, nem, na maioria dos casos, possível" (Decreto-Lei n.º 38 968, n.º 49).

O investimento no aumento da qualificação da população adulta foi também considerado como mais um impulso para a concretização do objetivo principal do Plano de Educação Popular, que era o de assegurar o cumprimento do princípio da escolaridade obrigatória das crianças em idade própria de frequência:

a incultura dos pais os leva, tantas vezes, a não cuidar da instrução dos filhos. O analfabeto não tem a noção da vantagem do ensino e entende, na sua visão deformada das coisas, que os filhos não carecem [...] de habilitações literárias. Esta triste realidade torna ainda mais premente a necessidade de fazer alguma coisa para educar os analfabetos, os quais irão, por experiência vivida, convencendo-se do interesse prático em instruir os filhos. Será esta, assim, uma maneira de ativar a frequência da escola primária.

Decreto-Lei n.º 38 968, n.º 57

O DESENHO, A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DA CNEA

Uma preocupação que perpassa todo o Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de outubro de 1952 é, notoriamente, tornar a luta contra o analfabetismo um desígnio nacional, o que, no caso

⁴⁷ O Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de outubro de 1952 introduz pela primeira vez a designação Cursos de Educação de Adultos, com o objetivo de "dar aos cursos sentido formativo", em substituição das designações anteriormente utilizadas, designadamente: cursos dominicais, cátedras ambulantes, missões escolares ou cursos noturnos

específico da educação de adultos, deveria envolver os poderes central e local, escolas e professores, famílias e entidades empregadoras.

Prova desta preocupação é a obrigatoriedade, estabelecida às entidades patronais com mais de 20 trabalhadores sem a habilitação da 3.^a classe e com idade inferior a 35 anos, de fornecer instalações para o funcionamento de cursos de educação de adultos, assumindo o Estado o encargo com os professores. Às empresas que não cumprissem o determinado no Decreto-Lei, estava prevista a aplicação de multas, e os trabalhadores que se recusassem a frequentar os cursos ou perturbassem o seu funcionamento poderiam ser despedidos sem aviso prévio e sem indemnização.

Mas a gravidade da situação levou o Governo a considerar que a inclusão dispersa de medidas destinadas aos adultos no Plano de Educação Popular não era suficiente para dar resposta ao problema. É assim que, na parte VII do Decreto-Lei n.º 38 968, é instituída a Campanha Nacional de Educação de Adultos (CNEA), estruturada e pensada para responder aos problemas da população adulta analfabeta, sendo o alvo principal deste programa os analfabetos do grupo etário 14-35 anos, que segundo os Censos de 1950 eram cerca de um milhão, representando mais de 35% do total de analfabetos com idade superior a 14 anos. Significa isto, como afirma João Mata (2014: 336) que o Estado Novo "confiava assim à demografia a principal tarefa de redução da taxa de analfabetismo da população com idade igual ou superior a 35 anos". Aparentemente, 65% de adultos analfabetos (cerca de 1,7 milhões) com mais de 35 anos não constituíam uma prioridade nem tão pouco uma preocupação que o governo entendesse justificar uma intervenção política.

Neste sentido, à CNEA foi atribuída a responsabilidade de preparar para o exame do ensino primário elementar a população analfabeta com idades entre os 14 e os 35 anos, e simultaneamente, de contribuir para integrar a educação de adultos no sistema nacional de educação. Deveria a CNEA assegurar, durante um período de dois anos, as necessárias condições e recursos para

transmitir aos analfabetos os rudimentos da leitura, da escrita e do cálculo, mas ainda contribuir para a educação geral do povo [...] ensinar o analfabeto a pensar e a falar com clareza e precisão, a compreender e empregar os sinais gráficos, desenvolver-lhe o gosto pela leitura e demonstrar-lhe a necessidade de instrução.

Decreto-Lei n.º 38 968, capítulo VII, 58

Para organizar e acompanhar o desenvolvimento da CNEA, o diploma previa a criação de uma *Comissão Executiva e de Orientação Pedagógica*, de uma *Comissão de Administração* e de uma *Comissão de Informação e Propaganda*, para além da constituição de um *Fundo Nacional de Educação de Adultos*, que deveria ocorrer às despesas da Campanha. Na

Direção-Geral do Ensino Primário, estrutura do Ministério da Educação Nacional, foi criada a Secção Administrativa e de Difusão do Ensino, que passou a ser responsável pela "técnica da luta contra o analfabetismo entre os adultos" (Decreto-Lei n.º 38 968, capítulo VIII, 68). O pessoal docente deveria ser constituído, em regime de voluntariado, por professores primários ou por outras pessoas a quem fosse reconhecida "competência pedagógica e idoneidade moral e cívica", estando prevista a atribuição de uma "gratificação por cada iletrado que preparem até aprovação no exame do ensino primário elementar".

Com base no Decreto-Lei n.º 38 968, foi possível proceder-se à identificação dos objetivos e metas da Campanha, dos atores envolvidos, do contexto organizativo e institucional, das competências e responsabilidades atribuídas e dos recursos mobilizados.

OBJETIVOS E METAS

Foi definido como objetivo central da CNEA "instruir os analfabetos adolescentes e adultos, sobretudo os de idade compreendida entre os 14 e os 35 anos, que eram ainda 1 milhão em 1950" e de os preparar para o exame de ensino primário elementar. *O programa foi desenhado para um período de dois anos, com a justificação de que uma iniciativa desta natureza deveria caracterizar-se por uma atividade intensa, num período de tempo limitado.* No entanto, não foram quantificados objetivos ou metas a atingir no decurso do programa.

Foi apresentada como "finalidade essencial" do programa "chamar a atenção da opinião pública para o problema do analfabetismo e para a necessidade da colaboração dos particulares com o Estado na expansão da cultura popular"; para esse fim, o diploma previa a divulgação do programa na imprensa escrita, no rádio e no cinema.⁴⁸

O terceiro objetivo enunciado consistia em atingir o propósito de integrar a educação de adultos no sistema nacional de educação.

CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATORES

- O programa previa a constituição de três Comissões – Executiva e de Orientação Pedagógica, de Administração e de Informação e Propaganda – para organizar, acompanhar e difundir o programa, bem como a criação de comissões distritais e concelhias;

⁴⁸ No âmbito da CNEA foi desenhada e concretizada uma campanha mediática, visando sensibilizar a opinião pública para o problema do analfabetismo e para a necessidade dos adolescentes e adultos voltarem à escola. Foram utilizados como veículos desta campanha o rádio, a imprensa escrita e o cinema, tendo sido este último o que contribuiu para a maior visibilidade da medida de política, com a *Campanha do Zé Analfabeto*, que incluía um conjunto de filmes protagonizados por Vasco Santana e exibidos como propaganda nas sessões regulares de cinema.

- foi determinada a reorganização da Direção-Geral do Ensino Primário, com a criação da Secção Administrativa e de Difusão do Ensino, à qual foram atribuídas as responsabilidades de "estudar assuntos relacionados com a disseminação do ensino primário entre as crianças sujeitas à obrigação escolar e à *técnica da luta contra o analfabetismo entre os adultos*";
- a CNEA, coordenada pelo Ministério da Educação Nacional, pressupunha a participação ativa dos outros ministérios e departamentos públicos, de entidades públicas como o Secretariado Nacional de Informações, a Emissora Nacional de Radiodifusão, o Instituto Nacional de Estatística, a Mocidade Portuguesa e a Legião Portuguesa, das escolas do magistério primário e dos diversos estabelecimentos de ensino oficial e particular;
- para além da já referida participação da imprensa, rádio e cinema, o diploma determinava que cooperassem na CNEA os organismos corporativos, os estabelecimentos de ensino particular, as agremiações desportivas, as entidades coletivas de carácter cultural e os párocos;
- foi determinado que a atividade docente, no decurso da CNEA fosse assegurada, em regime de voluntariado (embora estivesse prevista uma gratificação por cada adulto preparado para exame), por professores do ensino primário ou de outros graus de ensino, por regentes de postos escolares,⁴⁹ e outras pessoas que dessem garantias de idoneidade moral e cívica e de competência pedagógica;
- foram designados como atores fundamentais ao desenvolvimento da CNEA as empresas com mais de vinte trabalhadores sem a habilitação da 3.^a classe e idade inferior a 35 anos: como já foi referido, o diploma institui a obrigação destas empresas providenciarem as instalações para o funcionamento dos cursos destinados a esses trabalhadores, assumindo o Estado os encargos com o pessoal docente.

É de realçar que o diploma, embora identificasse detalhadamente os atores e instituições que deveriam coordenar, participar ou cooperar na Campanha, era praticamente omissa na atribuição de competências e responsabilidades, se excetuarmos a responsabilidade imputada às empresas de fornecerem instalações para o funcionamento dos cursos destinados ao seu próprio pessoal.

⁴⁹ Na década de 1930, a decisão de reabertura das Escolas Normais Primárias, que haviam sido encerradas no início da ditadura, deparou-se com um défice apreciável de pessoal qualificado, capaz de assegurar o consequente aumento de atividade letiva. Assim, nas povoações que tivessem no mínimo 30 crianças, foram criados "postos escolares", que ficaram a cargo de um *regente*, que, excecionalmente e a título provisório, podia ser uma pessoa sem qualificação para a atividade letiva, que possuísse a "necessária idoneidade moral e intelectual". Esta solução provisória tornou-se estrutural e estendeu-se a todo o país, sendo os regentes também convocados para a tarefa de educar adultos, no âmbito da CNEA

MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

- foi criado o Fundo Nacional de Educação de Adultos, para ocorrer às despesas com o lançamento e desenvolvimento da CNEA;
- foi determinada a criação de bibliotecas escolares, para apoio à instrução de crianças e adultos;
- foi reforçado o quadro de pessoal das secretarias das direções dos distritos escolares, para responder ao aumento de volume de trabalho causado pela implementação do Plano de Educação Popular, na sua globalidade;
- com o objetivo de incentivar o regresso (em muitos casos o primeiro ingresso) à escola dos analfabetos entre os 14 e os 35 o Governo optou, por "criar inibições e incapacidades aos analfabetos".

Foi assim que, no próprio Decreto-Lei que criou a CNEA, foram criados vários preceitos que visavam criar obstáculos e dificuldades a quem não tivesse concluído a instrução primária, como sejam: i) a proibição de ingressar numa profissão, aos indivíduos menores de 18 anos sem o diploma da 3.^a ou 4.^a classes; ii) a obrigatoriedade de ter o mesmo diploma para ser admitido a exame de condução; iii) a instituição da habilitação mínima equivalente à 3.^a classe para ingresso no serviços do Estado; iv) a impossibilidade de passagem à disponibilidade dos mancebos incorporados em qualquer dos ramos das forças armadas, caso não obtivessem o diploma equivalente ao ensino primário elementar.⁵⁰

A AVALIAÇÃO DA CNEA

Embora estivesse inicialmente prevista para um período de dois anos, a Campanha Nacional de Educação de Adultos estendeu-se até 1956, ano em que o governo apresentou os resultados obtidos pela aplicação, durante quatro anos, do Plano de Educação Popular (Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de Dezembro de 1956).

Na avaliação feita ao Plano de Educação Popular, na sua globalidade, o governo considerava que o combate ao analfabetismo, dera resultados consideráveis (Quadro 9) e que a experiência representara "o mais sério e prolongado esforço feito na batalha contra o analfabetismo"(Decreto-Lei n.º 40 964, capítulo I, 1).

⁵⁰ O Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de outubro de 1952 determina que as escolas regimentais dos ramos das forças armadas desempenhem um papel de relevo na luta contra o analfabetismo, concedendo os exames prestados nestas escolas a mesma validade dos prestados nas escolas dependentes do Ministério da Educação Nacional.

Quadro 9 Resultados do Plano de Educação Popular (1952/6): alunos inscritos e aprovados

Anos letivos	Alunos inscritos		Aprovações em exames 3. ^a e 4. ^a classes	
	Crianças	Adultos	Crianças	Adultos
1952-1953	759 180	155 160	191 449	23 863
1953-1954	795 338	258 041	215 214	72 418
1954-1955	813 331	227 468	235 489	80 636
1955-1956	830 611	240 785	241 809	66 658
total	3 198 460	881 454	883 961	243 575

Fonte: Adaptado do Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de Dezembro de 1956

No entanto, o governo entendeu que o número de adultos aprovados em exame era insuficiente, face ao número de crianças aprovadas, concluindo que tal se devia a obstáculos decorrentes da idade, que diminuía a capacidade de aprendizagem e aumentava os fatores que desviam da escola. Chegado a esta conclusão, o executivo decidiu, no que à população adulta dizia respeito, que "sem descurmarmos este problema, que continuará a ser motivo de intensa doutrinação e ativa instrução, interessa [...] concentrar os esforços na população em idade escolar e aquilatar dos resultados sobretudo pelo que neste terreno se houver conseguido" (Decreto-Lei n.º 40 964, capítulo I, 5). Deve aqui referir-se que o governo fez toda esta avaliação baseado em números absolutos; no entanto, verifica-se que a percentagem de crianças e adultos aprovados em exame, relativamente ao número de inscritos, é idêntica: 27,64% para as crianças e 27,63% para os adultos.

Com base nos números divulgados pelo governo, registou-se uma evolução com significado, entre o ano letivo de 1951/52 e os anos em que decorreu a CNEA, quer ao nível de indivíduos inscritos em atividades de educação de adultos, quer ao nível de diplomados nos exames das 3.^a e 4.^a classes, como pode verificar-se no Quadro 10. No entanto, o objetivo de aquisição do diploma das 3.^a ou 4.^a classes foi atingido por menos de um terço do total de inscritos (27,74%).

Quadro 10 Evolução de adultos inscritos e diplomados (comparação entre os anos letivos 1952/3 a 1955/6 com o ano letivo 1951/2)

Anos letivos	Adultos inscritos			Adultos diplomados		
	número	Evolução por referência a 1951/2		número	Evolução por referência a 1951/2	
1951-1952	9 946			3 702		
1952-1953	155 160	145 214	1460%	23 863	20 161	545%
1953-1954	258 041	248 095	2494%	72 418	68 716	1756%
1954-1955	227 468	217 522	2187%	80 636	76 934	2078%
1955-1956	240 785	230 839	2321%	66 658	62 956	1701%

Fonte: Adaptado do Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de Dezembro de 1956; cálculos próprios

No quadro anterior, parece evidente a evolução que se registou durante os quatro anos de vigência da CNEA. Porém, é muito difícil fazer uma avaliação objetiva dos resultados desta medida de política, a partir dos dados disponibilizados pelo governo na avaliação que fez do programa. Em primeiro lugar, porque o número de adultos inscritos, individualmente considerados, é inferior ao apresentado, atendendo a que um número indeterminado se matriculou em anos sucessivos (o que é reconhecido no próprio Decreto-Lei n.º 40 964). Em segundo lugar, porque, nos números apresentados pelo governo, não existe qualquer indicação acerca do escalão etário dos adultos inscritos e diplomados, não sendo por isso possível perceber em que grau o objetivo central da CNEA – alfabetizar e diplomar a população analfabeta com idades entre os 14 e os 35 anos, estimada em cerca de um milhão – foi alcançado.

Porém, a análise dos dados dos Censos de 1950 e de 1960, permitem concluir o seguinte:

- em 1950, 34% da população com idades entre 15 e 34 anos (950.171 indivíduos) era analfabeta. Em 1960, esta percentagem, relativamente aos mesmos escalões etários, tinha descido para 21,37%, o que, sendo ainda um número alarmante, representava uma melhoria de quase 13 p.p., embora se possa presumir que muito do decréscimo decorra do investimento na escolaridade das crianças, atendendo a que o governo afirmava ter conseguido, com o Plano de Educação Popular, que em 1955 apenas 1% das crianças "normais" em idade escolar não frequentasse a escola;
- em 1960, entre a população dos escalões etários dos 25 aos 44 anos ainda havia 32,2% de analfabetos (771.230 indivíduos). Aparentemente, o efeito da CNEA sobre o principal

segmento de população que pretendia abranger (indivíduos entre 15 e 34 anos em 1952) foi muito reduzido, decresceu menos de 2 p.p.;

- em 1960, 32% da população com idade entre os 25 e os 44 anos, embora soubesse ler, não tinha frequentado a escola ou não tinha qualquer grau escolar, o que, acrescido da percentagem de analfabetos, significava que 62,33% deste segmento da população portuguesa não detinha qualquer grau de ensino.

Na sequência da avaliação pouco abonatória feita ao desempenho e aos resultados da Campanha Nacional de Educação de Adultos, o governo decidiu integrar a responsabilidade por esta área na Direção-Geral do Ensino Primário, determinando que os programas dos cursos de educação de adultos seriam os do ensino primário para crianças (embora abrindo a possibilidade para a integração de algumas adaptações), o que veio reforçar a subordinação da educação de adultos às orientações traçadas para a educação das crianças.

Pode-se concluir, da leitura do Decreto-Lei n.º 40 964, que o governo avaliou de forma muito positiva os resultados do Plano de Educação Popular, no que à educação das crianças diz respeito, reforçando e adaptando às novas necessidades identificadas as orientações estabelecidas no Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de outubro de 1952; já no campo da educação de adultos, a posição é inversa. A atenção dada este tema no diploma de 1956 é diminuta e a educação de adultos é relegada para um plano secundário.

A verdade é que, apesar da grande evolução para que apontam os números apresentados pelo governo, o Plano de Educação Popular acabou por não ter, como bem afirma Luís Rothes (2009: 218), um impacto significativo no ritmo a que a população se qualificou em Portugal. No Quadro 11, pode verificar-se que, nas duas décadas anteriores à implementação do programa, o analfabetismo decresceu, respetivamente 13 p.p. e 9 p.p., mantendo-se o ritmo de decréscimo na década que compreende o Plano de Educação Popular (10 p.p.).

Quadro 11 Evolução da taxa de analfabetismo em Portugal, população com 7 ou mais anos (1890-1960)

1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960
76%	75%	70%	66%	62%	49%	40%	30%

Fonte: Adaptado de Candeias, 1993:594

Embora o programa, na sua formulação, revele um empenhamento do governo em combater o problema do analfabetismo, os resultados obtidos, que pouco contribuíram para alterar o

panorama da qualificação da população adulta portuguesa, levam a inferir – embora não se tenham encontrado dados que o permitam afirmar inequivocamente – que a sua concretização não terá sido a mais adequada, tendo em conta os objetivos que pretendia alcançar.

Mesmo com todas as dificuldades e inibições criadas aos indivíduos sem escolaridade, com as penalidades instituídas no Decreto-Lei n.º 38 968, quer para as empresas que não cumprissem o estipulado, quer para os adultos que se recusassem frequentar os cursos de educação de adultos, parece que a CNEA não alcançou o objetivo de sensibilizar e mobilizar a população-alvo da medida de política para a necessidade da obtenção de maior qualificação e certificação escolar. Embora não se disponha de dados relativos a 1956, ano em que acabou a CNEA, em 1960 apenas 163.707 indivíduos com 15 ou mais anos estava a frequentar o sistema de ensino, apesar de haver mais de quatro milhões de portugueses desse mesmo escalão etário que não tinham sequer o ensino primário elementar (equivalente à 3.ª classe), como pode comprovar-se no quadro seguinte.

Quadro 12 População analfabeta e sem frequência ou grau escolar que em 1960 frequentava o sistema de ensino (15 ou mais anos)

total população	analfabetos	%	sem frequência escolar ou grau de ensino *	%	a frequentar curso ou ensino	%
6 327 358	2 380 071	37,62%	1 798 606	28,43%	163 707	2,59%

* População que sabia ler, sem ter frequentado o sistema educativo ou sem qualquer grau escolar

Fonte: Cálculos próprios, a partir de INE, 1963

Mas a verdade é que o analfabetismo (ou um nível baixo de instrução) não incapacitava a maioria da população para a vida social e profissional, atendendo a que a generalidade do trabalho em Portugal se caracterizava pela baixa exigência técnica e de conhecimentos, sendo a aprendizagem feita em contexto de trabalho, numa lógica "mestre-aprendiz", em que os conhecimentos e certificações escolares eram muito pouco valorizados (Candeias, 1993). Mesmo a impossibilidade de tirar carta de condução era pouco importante, numa época em que só uma pequena elite tinha carro próprio e em que praticamente só os motoristas profissionais tinham necessidade deste documento. Na prática, apenas a intervenção política era condicionada, uma vez que os analfabetos estavam impedidos de votar, o que, num regime totalitário como o que existia então em Portugal acabava por ter pouca relevância.

A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: A POSIÇÃO DE PORTUGAL APÓS A CNEA

Depois da Campanha Nacional de Educação de Adultos, medida de política desenhada especificamente para lutar contra a baixa qualificação da população ativa portuguesa, a situação do país no contexto internacional praticamente não sofreu alterações. Países como a Espanha e a Itália viram a sua taxa de analfabetismo decrescer, em 1960, para 11,2% e 8,3%, respetivamente, enquanto que em Portugal a taxa era ainda de 37,62%, para a população com 15 ou mais anos de idade.

Pode afirmar-se que a CNEA, enquanto primeiro grande programa de educação de adultos em Portugal, teve principalmente o grande mérito de contribuir para dar visibilidade e colocar na agenda política o problema da fraca qualificação da população adulta portuguesa, bem como de encarar o Estado como o ator central e responsável pela resolução deste problema.

Deve ser ainda relevado que o desenho e formulação da CNEA incluíam preocupações e fatores inovadores e adaptados à situação específica da população adulta pouco qualificada (preocupações estas que só viriam a ser retomadas e consideradas várias décadas mais tarde), designadamente: *i) preocupação com a escala do problema e com a urgência na sua resolução*, como transparecia do n.º 59 do Decreto-Lei n.º 38 968/52, quando se afirmava que uma iniciativa desta natureza deveria caracterizar-se por uma atividade intensa, desenvolvida num período de tempo limitado; *ii) a preocupação em dar visibilidade pública ao problema e à necessidade de o solucionar*, ao prever a realização de uma grande campanha mediática, utilizando a imprensa escrita, a rádio e o cinema (n.º 60 do mesmo diploma); *iii) o empenho em envolver outros ministérios (para além do Ministério da Educação) e outros organismos públicos e privados*, promovendo especialmente a participação ativa das empresas na alfabetização dos seus próprios trabalhadores, o que indiciava uma vontade política de fazer da alfabetização da população adulta um desígnio nacional; *iv) o propósito de integrar a Educação de Adultos no Sistema Nacional de Educação*, expressamente referido no n.º 63 do diploma que criou a CNEA.

Terminado o Plano de Educação Popular, já com Francisco Leite Pinto na pasta da educação, a preocupação com o baixo nível de qualificação em Portugal intensificou-se. Como afirma Rómulo de Carvalho,

A ascensão de Leite Pinto ao Ministério da Educação é o sinal visível de que alguma coisa estava mudando no nosso país. É um engenheiro que agora recebe a pasta da Educação

Nacional, na sucessão de um catedrático de Direito, que já a recebera de um outro, também de Direito, e assim por diante, sempre de Direito.

Carvalho, 1986: 793

Ainda segundo o mesmo autor, a sólida formação científica e técnica de Leite Pinto contribuiu para a consciencialização da necessidade de estreitar as relações entre a educação e a economia, a que o país tinha estado alheio, não obstante a difusão que as teorias do capital humano tinham conhecido nos países mais desenvolvidos e de que a OCDE era a principal defensora. Pela primeira vez, surgiu no discurso político a importância da educação para o desenvolvimento económico, patente nas palavras de Leite Pinto (citado em Carvalho, 1986: 794), que, reconhecendo o "deplorável atraso" de Portugal em relação aos países desenvolvidos, afirmava ser

evidente que desde as barragens até aos comutadores das lâmpadas elétricas é necessário dispor de uma gama de técnicos especializados e competentes. Formar mão-de-obra diversificada, que a técnica exige, formar os especialistas habilitados a conceber, orientar e conservar as máquinas, formar os investigadores preparados para, através da pesquisa, ativarem a Escola, são tarefas urgentes

Para dar resposta aos problemas da baixa qualificação e da falta de especialização com que o país se debatia, o ministro Leite Pinto concebeu um Plano de Fomento Cultural, que visava aumentar as habilitações (estabelecendo a obrigatoriedade de seis anos de escolaridade) e qualificações da população, o que considerava indispensável para o sucesso e eficácia do II Plano de Fomento Económico, lançado em 1958, para um período de seis anos, com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial e económico do país e de o colocar em "situação de concorrer com a indústria estrangeira" (Lei n.º 2094/58, de 25 de Novembro, Base VIII). Para fundamentar a necessidade do Plano de Fomento Cultural, Leite Pinto afirmava não ser possível a uma nação cuja massa produtiva tenha apenas quatro anos de escolaridade obrigatória enveredar pela industrialização e mecanização do trabalho, razão pela qual pugnava pela instituição de seis anos de escolaridade obrigatória (Sampaio, 1978: 15).

O país não dispunha, porém, de recursos financeiros e técnicos que permitissem levar a cabo o Plano de Fomento Cultural, extremamente complexo e dispendioso. Foi então, em 1959/60, que o ministro Leite Pinto solicitou a intervenção da OCDE,⁵¹ para fazer uma avaliação do estado do sistema educativo português, e desenvolver, em parceria com técnicos portugueses, um trabalho que visava aproximar as políticas educativas em Portugal das que

⁵¹ A OCDE tinha iniciado, em 1958, um programa de avaliações dos sistemas educativos de alguns países-membros.

eram implementadas noutros países ocidentais (Lemos, 2014: 85). Na sequência desta intervenção, nasceu o primeiro estudo comparativo sobre educação realizado pela OCDE, o Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM), que incluiu, para além de Portugal, os “países da corda do Mediterrâneo”, Espanha, Grécia, Itália, Turquia e Jugoslávia. (Lemos, 2014: 89). Segundo este autor, o objetivo central do PRM era fazer um exercício de previsão das necessidades educativas de cada um destes países, em função do crescimento económico estimado até 1975.

No entanto, e apesar da visão, inovação, abertura e determinação demonstrados por Leite Pinto, os constrangimentos financeiros e políticos – aparentemente, a atuação do ministro não terá sido muito do agrado de Salazar, que mostrava preferência por "repor a máquina da coisa pública nos carris experimentados da tradição" (Carvalho, 1986: 797) – impediram a concretização da maioria dos seus projetos. Ao terminar o seu mandato, em 1961 (sem que os resultados do Projeto Regional do Mediterrâneo fossem ainda conhecidos), apenas tinha conseguido alargar a obrigatoriedade da frequência da 4ª classe a todas as crianças⁵² e, analogamente, aos adultos.

Mas é muito por influência do trabalho e das ideias defendidas por Leite Pinto que, na década de 1960, se assiste a uma mudança gradual na política educativa do Estado Novo, que, na opinião de António Teodoro,

veio pôr fim ao isolamento a que o sistema educativo estivera votado [...] permitindo a responsáveis políticos e da administração o acesso a *fora* internacionais de debate e de intercâmbio de informação e de perspetivas, que se mostraram determinantes na evolução das conceções que marcaram as políticas de educação a partir dos anos cinquenta.

Teodoro, 2010: 51

Em 1963, já com Inocêncio Galvão Teles como Ministro da Educação, foi divulgado o primeiro relatório do Projeto Regional do Mediterrâneo, onde era patente a situação preocupante de Portugal em matéria de educação. Foram apontados, nesse relatório, três grandes problemas que afetavam o país: *i*) limite demasiado baixo da escolaridade obrigatória; *ii*) queda das taxas de escolaridade para além desse limite e *iii*) fracas taxas de aproveitamento (Teodoro, 2010: 52).

Segundo Valter Lemos (2014: 134), o reconhecimento destas fragilidades implicaram que o regime se confrontasse com as orientações para as políticas educativas defendidas e difundidas pela OCDE, muito centradas na relação entre educação e desenvolvimento económico e na promoção da igualdade de oportunidades.

⁵² A obrigatoriedade de frequência de 4 anos de escolaridade tinha sido decretada em 1956, também por Leite Pinto, mas apenas para as crianças do sexo masculino.

Em 1964, é divulgado um novo relatório, fruto do trabalho conjunto da OCDE e de um grupo de peritos portugueses coordenados por Alves Martins, que apresenta um exercício de planeamento educativo – baseado nas previsões de evolução da economia portuguesa e na relação entre o crescimento económico e o número de titulares de determinadas qualificações – que integra um conjunto de reformas que deveriam ser realizadas até 1975.

Segundo o coordenador deste projeto, estes relatórios terão sido "um primeiro passo para criar uma mentalidade renovadora no nosso ensino, contribuindo para a formação da 'massa crítica' necessária para converter [...] a aspiração de muitos na concretização que se reputou absolutamente necessária" (Martins, 1968: 58).

Os resultados destes relatórios foram vistos pelo governo com a cautela e desconfiança ideológica com que o Estado Novo sempre encarava a mudança, principalmente quando essa mudança tinha origem em ideias e propostas oriundas de entidades externas. Era necessário acautelar os "perigos" que as mudanças no sistema educativo poderiam acarretar.

Foi neste contexto que o ministro Galvão Teles, reconhecendo que o esforço de escolarização no país não podia parar, estabeleceu, em 1964, a obrigatoriedade de frequência da escola durante seis anos, aplicando, no entanto, esta obrigatoriedade apenas às crianças que iniciassem o ensino primário em 1965, pelo que só em 1969 esta decisão começaria a ter efeitos práticos, atrasando, assim, o planeamento estabelecido pelo Projeto Regional do Mediterrâneo em cerca de quatro anos.

Na perspetiva de Teodoro (2010: 54), o Projeto Regional do Mediterrâneo, embora tenha tido pouca influência na ação política reformadora, representou um importante marco na política educativa, "ao quebrar o isolamento de Portugal e ao obrigar à elaboração regular de relatórios detalhados sobre a situação económica e educativa, que mostravam, de forma brutal, a distância a que nos encontrávamos de outros países nossos parceiros". De Igual forma, Valter Lemos considera que "com o PRM, dá-se, pois, uma mudança de paradigma e inicia-se o período de democratização da educação portuguesa [...] no qual a OCDE terá significativa influência (Lemos, 2014: 134).

Durante o período que decorreu entre 1956 (término da CNEA) e o final da década de 1960, em que a educação esteve presente com alguma intensidade na agenda política, o problema específico da educação de adultos foi, no entanto, praticamente ignorado politicamente, sendo que a iniciativa não estatal neste campo também retrocedeu, muito provavelmente em resultado do pendor centralizador que o governo havia imprimido à Campanha Nacional de Educação de Adultos; segundo Luís Rothes, neste período

há ações dispersas de educação popular promovidas por setores da oposição à ditadura, mas que são perseguidas pelas autoridades policiais [...] algumas ações, sobretudo as ligadas à Igreja Católica e algumas estruturas político-administrativas do regime, têm mais facilidades, pelo menos enquanto mantêm um pendor ideológico conservador.

Roths, 2009: 218

3.3. A EMERGÊNCIA EM PORTUGAL DE UM SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Entretanto, as novas indústrias que emergiam no país requeriam, a curto prazo, mão-de-obra mais qualificada e especializada e em maior número.

Até essa altura, a formação profissional realizava-se a uma escala muito pequena, regra geral no contexto de pequenas empresas familiares de características artesanais, numa lógica de passagem de conhecimento do mestre para o aprendiz, como já atrás foi referido.

A necessidade de responder às exigências das indústrias emergentes, que regra geral eram unidades de maior dimensão e com uma gestão mais qualificada, levou o governo a criar, em 1962, o Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA), com o objetivo de dar formação profissional e requalificar o pessoal operário. No preâmbulo do Decreto n.º 44.38/62, de 23 de Agosto, que cria o IFPA é referido que " a importância da formação profissional no desenvolvimento económico de qualquer país é do conhecimento geral", e que "os investimentos realizados na qualificação dos trabalhadores, a qualquer nível, são dos mais rentáveis". É ainda referido que a "formação profissional acelerada" ou "formação profissional de adultos" é uma das formas mais difundidas para alcançar os objetivos de qualificação, que, através de "técnicas de ensino altamente racionalizadas e ativas, permite reduzir consideravelmente o período de aprendizagem, e qualificar os trabalhadores adultos no curto espaço de alguns meses ou mesmo, em certos setores, de algumas semanas".

Não obstante ser reconhecido, no mesmo decreto, que a formação profissional acelerada não se destinava a "substituir o ensino clássico ministrado nas escolas técnicas, que continua a ser o mais desejável, permitindo uma formação de base que a primeira não pode nem tem em vista oferecer", a verdade é que, durante um período de quase duas décadas, não foi tomada nenhuma iniciativa governamental no sentido de oferecer aos adultos pouco escolarizados uma oportunidade de reingresso (muitas vezes de primeiro ingresso) no sistema educativo.

3.4. O RESSURGIR DO PROBLEMA DA QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA NA AGENDA POLÍTICA: A REFORMA VEIGA SIMÃO

Em 1968, terminou o longo período de 35 anos em que Salazar chefiou o governo, tendo sido nomeado para o cargo Marcello Caetano que, embora seguindo, em muitas áreas, os princípios e orientações do Estado Novo, representou para o país uma esperança de renovação e de abertura. No discurso político, a educação deixou de ser encarada como um instrumento de difusão da doutrina e ideologia do Estado Novo, para passar a centrar-se na preocupação com a formação e qualificação dos recursos humanos, enquanto fator decisivo para o desenvolvimento do país.

Depois de dois anos em que José Hermano Saraiva ocupou a pasta da educação, Marcello Caetano nomeou, em 1970, Veiga Simão como Ministro da Educação Nacional.

Segundo Carvalho (1986: 807), Veiga Simão entrou no governo no contexto de uma remodelação governamental mais vasta, que visava "reorganizar a vida nacional" para mais eficazmente enfrentar as várias "frentes de combate" com destaque, nas palavras do próprio Marcello Caetano, para a "grande, urgente e decisiva batalha da educação".

Com efeito, em 1970, a situação do país, em matéria de qualificação da população, continuava muito deficitária: *i)* 25,7% da população com mais de 10 anos de idade não sabia ler nem escrever; *ii)* apesar da instituição, em 1964, da obrigatoriedade de 6 anos de escolaridade⁵³, apenas 22% das crianças entre os 10 e os 11 anos de idade frequentava o ciclo preparatório do ensino liceal, ou as 5^a e 6^a classes;⁵⁴ *iii)* apenas 4,3% dos jovens com idades entre os 15 e os 17 anos frequentava o ensino secundário (fontes: portais do INE e da DGEEC).

Até esta altura – se excecionarmos algumas iniciativas incipientes de alfabetização da população adulta durante a primeira república e a Campanha de Educação de Adultos lançada pelo governo em 1952 – os esforços empreendidos pelos governos para aumentar a qualificação da população portuguesa tinham sido orientados principalmente para a promoção da escolarização de crianças e jovens.

Um primeiro sinal de que a atenção política ao problema da qualificação da população adulta estava a ressurgir foi dado por Veiga Simão em 1971. O Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro estabeleceu uma nova estrutura orgânica para o Ministério da Educação Nacional, que, como é afirmado no seu vasto preâmbulo, foi concebida e formulada com o

⁵³ Cujos efeitos deveriam, como já referido, fazer-se sentir a partir de 1969.

⁵⁴ O ciclo preparatório do ensino liceal destinava-se aos alunos que pretendiam prosseguir os estudos ; os restantes tinham obrigatoriamente que frequentar as 5.^a e 6.^a classes do ensino primário.

apoio técnico da OCDE, adaptando as boas práticas de outros países à realidade portuguesa, mas de forma a que "as opções tomadas não correspondessem apenas aos pressupostos lógicos da realidade vigente e previsível a curto prazo [...] mas também à exploração prospetiva do papel que o setor desempenhará num período mais dilatado" (Decreto-Lei n.º 408/71, preâmbulo).

Neste contexto, foi criada a Direção-Geral da Educação Permanente, com a responsabilidade de preparar e lançar um plano de educação extraescolar e de promoção cultural e profissional, especificamente destinado à população adulta.

No mesmo ano, Veiga Simão apresenta uma proposta de reforma educativa, que, de forma inédita em Portugal, é colocada à discussão pública durante cerca de dois anos, passando à forma de lei em Julho de 1973 (Lei n.º 5/73). Pela primeira vez é expresso no discurso político em Portugal o conceito de *democratização do ensino* (considerado subversivo até então) e reconhecido o direito, a todos os portugueses, à igualdade de oportunidades no acesso a todos os graus de ensino, independentemente da sua origem social, económica e cultural. Escrevia então Veiga Simão:

Decididamente, o futuro da Nação não reside apenas em elites fechadas e diminutas. Às reduzidas aristocracias da cultura contrapõe-se a educação das massas, constante preocupação dos governantes de hoje, à qual até teríamos de aderir por imperativo de sobrevivência nacional. Àquela nostalgia do passado e sonhos de grandeza de antanho contrapõe-se a democratização do ensino em extensão e profundidade, fator primordial do progresso do País.

Veiga Simão, citado em Stoer, 1983:795

A ambiciosa reforma de Veiga Simão, que introduziu uma série de fatores inovadores em Portugal, como sejam a democratização do ensino – assegurar a todos os portugueses o direito à educação –, a institucionalização da educação pré-escolar e o aumento da escolaridade obrigatória para oito anos, instituiu também a *educação permanente*, com o objetivo de "garantir, de forma organizada, a possibilidade de cada indivíduo aprender ao longo da vida, tornando-o apto a acompanhar, de acordo com as suas tendências, aptidões e interesses, a evolução do saber, da cultura e das condições da vida económica, profissional e social." (Lei 5/73, de 25 de julho, Base XIX – Educação Permanente), incorporando claramente as orientações emanadas da conferência organizada pela UNESCO em Tóquio em 1972 (CONFINTEA III). No mesmo diploma, é assumido que

a educação de adultos é uma responsabilidade do Estado, devendo ser assegurada pelo Ministério da Educação Nacional, em colaboração com outros departamentos ou organismos e com entidades privadas, através de instituições especialmente criadas para esse fim ou pela utilização das estruturas do sistema escolar.

Lei 5/73, de 25 de julho

Em outubro de 1973, foram publicados o Decreto-Lei n.º 489/73, que regulamentava a criação de Cursos de Educação Básica de Adultos, com base no princípio de que a educação de adultos não podia fazer-se através dos programas e métodos pedagógicos destinados às crianças e o Decreto-Lei n.º 490/73, que criava uma rede de bibliotecas populares, integrada num plano mais vasto de lançamento de uma rede de estruturas e atividades de educação extraescolar. No mês seguinte, a Portaria n.º 774/73, de 8 de novembro, regulamentava os Cursos do Ensino Primário Supletivo de Adultos, uma das fórmulas previstas para os Cursos de Educação Básica de Adultos, os quais deveriam começar a funcionar assim que fosse publicado o respetivo despacho de criação.

A queda do regime, em abril de 1974, ocorreu menos de um ano após a aprovação da lei que consubstanciou a reforma de Veiga Simão, não tendo sido, por isso, concretizada no espírito da sua formulação.⁵⁵ Mas a sua importância é inegável: não só no que respeita à emergência, no país, da perceção da centralidade – social e económica – da qualificação, mas também na promoção da mobilização política e cultural e das condições de exercício da cidadania, principalmente por via do envolvimento das escolas, das famílias e da comunicação social na discussão pública do projeto de lei. Como afirma Stoer (1983: 819), a "Reforma Veiga Simão foi única, como ponto focal, para a preparação da constituição de uma nova organização política e económica das forças sociais".

Pode concluir-se que, no período de 22 anos analisado neste ponto, a educação de adultos em Portugal foi alvo de algumas intervenções, dispersas e pouco eficazes, que pouco contribuíram para melhorar a situação do país, no que respeita à qualificação da população adulta. Mesmo as políticas orientadas para a população infantil e juvenil, que mereciam uma maior atenção política, não obtiveram os resultados esperados, continuando assim a entrar na vida ativa uma grande percentagem de indivíduos pouco qualificados, o que contribuía para a manutenção de uma situação deficitária de qualificações (já crónica) no mercado de trabalho.

Em 1973, a taxa de analfabetismo continuava em níveis muito elevados (25,7% no recenseamento da população de 1970) e, não obstante o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos em 1964, as taxas reais de escolarização⁵⁶ em 1973/4 estavam longe de ser satisfatórias, como se pode ver no quadro seguinte.

⁵⁵ Com exceção da matéria referente ao ensino superior, a Lei 5/73 não chegou a ser regulamentada.

⁵⁶ Taxa real de escolarização: relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários.

Quadro 13 Taxa Real de Escolarização em Portugal, segundo o nível de educação/ensino, no ano letivo de 1973/74 (%)

Educação Pré-Escolar	Ensino Básico			Ensino Secundário
	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	
8,3	84,9	26	17,8	4,9

Fonte: GEPE/ME e INE I.P. 2009: 65

Como afirma Luís Rothes,

Numa altura em que, nos países do centro do sistema mundial se tinham dado já os primeiros passos muito significativos na construção de um sistema de educação de adultos, no quadro da construção de políticas públicas e sociais do Estado Providência, a situação portuguesa em 1974 é a de um país que desconhece os benefícios do Estado de Bem-Estar do pós-guerra e as possibilidades de um sistema de educação de adultos, que é então em Portugal totalmente irrelevante.

(Rothes, 2009: 220).

3.5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Com o objetivo de enquadrar histórica e contextualmente a intervenção pública no campo da qualificação da população adulta no período que integra o objeto de estudo da presente investigação (1974-2014), foi efetuada uma análise dos seus antecedentes, apresentada neste capítulo.

Na primeira metade do século XX, a alfabetização da população portuguesa decorreu a um ritmo extremamente lento, muito distante do registado nos restantes países europeus, o que, aliado ao facto de, no início do século, Portugal se incluir entre os países com a mais alta taxa de analfabetismo, conduziu a que, na década de 1950, quando na generalidade da Europa, o analfabetismo era já uma questão residual, o país se defrontasse ainda com quase metade da população sem saber ler nem escrever.

O regime autoritário que desde 1926 vigorava em Portugal – o Estado Novo – mantinha o país fechado e isolado do exterior. O governo de Salazar considerava que o aumento da instrução da população constituiria um desafio à estabilidade do regime, optando, no que respeitava à educação, por investir na qualificação das elites, que assim poderiam contribuir para assegurar algum desenvolvimento ao país.

Na década de 1950, após a segunda guerra mundial, a indústria portuguesa conhece um impulso, o que obriga o governo a adotar uma postura de maior abertura face a exterior. É nessa altura que o muito baixo nível de instrução da população portuguesa, mais exposto à

comparação internacional, começa a ser percecionado como um problema cuja solução requeria uma intervenção política.

É neste contexto que o Ministro da Educação Pires de Lima implementa, em 1952, o Plano de Educação Popular, com o principal objetivo de promover a escolarização de crianças e jovens. É no âmbito deste Plano que, pela primeira vez em Portugal, é lançado um programa orientado para a alfabetização da população adulta, a Campanha Nacional de Educação de Adultos (CNEA).

Apresenta-se neste capítulo uma análise dos processos de agendamento, formulação, implementação e avaliação da CNEA, efetuada de acordo com as orientações propostas no modelo analítico *Policy Cycle*. A formulação desta medida de política foi feita de forma cuidada, sobretudo se se atender ao contexto político (adverso) que enquadrou o processo. O diploma que institui a CNEA mostra claramente que: *i)* as decisões tomadas basearam-se em informação sobre o problema; *ii)* foram definidos prazos, metas e objetivos; *iii)* foram identificados atores e público-alvo; *iv)* foi definida uma abrangência nacional para o programa; *v)* foi prevista a mobilização de recursos financeiros e organizativos; *vi)* foi desenhada uma campanha mediática com o objetivo de garantir a visibilidade do programa e de impulsionar a adesão dos adultos.

Porém, a sua concretização ficou comprometida, designadamente por não terem sido atribuídas competências e responsabilidades aos atores e organizações identificados para intervir no programa. Os resultados não só da CNEA como do Plano de Educação Popular no seu conjunto não contribuíram, efetivamente, para alterar o ritmo a que o analfabetismo decrescia. No início da década de 1960, Portugal registava o pior desempenho a este nível, quando comparado com a globalidade dos países europeus.

Na avaliação que efetuou à CNEA, o governo concluiu que os resultados insuficientes se ficaram a dever à diminuição da capacidade de aprendizagem dos adultos, devido à idade, que fazia aumentar também os fatores que os desviavam da escola. Neste sentido, registou-se um desinvestimento nas políticas de alfabetização e educação de adultos, que havia de perdurar até ao início da década de 1970, quando o Ministro da Educação Veiga Simão insere na agenda política o problema das baixas qualificações da população adulta portuguesa.

Em síntese, pode afirmar-se que a Campanha Nacional de Educação de Adultos, embora não tenha dado um contributo significativo para a diminuição da taxa de analfabetismo da população adulta, teve dois grandes méritos:

- colocou na agenda política, pela primeira vez em Portugal, o problema da educação de adultos;

- a formulação da medida de política destacou-se por ter invocado preocupações e fatores inovadores e adaptados à situação específica da população adulta pouco qualificada, designadamente: *i)* a preocupação com a escala do problema e com a urgência na sua resolução; *ii)* a preocupação em dar visibilidade pública ao problema e à necessidade de o solucionar; *iii)* a promoção do envolvimento de vários ministérios e de outros organismos públicos e privados; *iv)* o propósito de integrar a Educação de Adultos no Sistema Nacional de Educação.

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ADULTA EM PORTUGAL, 1974-2011

O período imediatamente a seguir à revolução do 25 de abril de 1974, que pôs fim ao regime totalitário do Estado Novo, caracterizou-se por uma grande instabilidade política e governativa. Entre abril de 1974 e julho de 1976, Portugal teve seis governos provisórios, cujos programas, com orientações ideologicamente distintas, nunca foram realmente postos em prática, uma vez que o tempo de governação era incompatível com a concretização das políticas que eram sucessivamente anunciadas pelos vários governos.

Durante este período, em que se verificou um forte movimento de participação social e cívica, o problema da educação da população adulta mereceu uma grande atenção pública, impulsionada pelos movimentos populares de base – associações populares, comissões de moradores, comissões de trabalhadores, grupos de educação popular, movimentos estudantis, entre outros – que adquiriram, a par dos partidos políticos e das associações sindicais, um especial protagonismo em Portugal. Estes movimentos revelaram um grande dinamismo na promoção de iniciativas em diversas áreas da vida social, cultural e económica do país, que incidiram fortemente nos campos da alfabetização e da educação de adultos: a apropriação de uma nova cultura democrática, que defendia a intervenção ativa dos cidadãos no processo de construção de uma sociedade nova requeria uma população, no mínimo, alfabetizada.

No primeiro ano pós-revolução, estas iniciativas não tiveram enquadramento governamental, em parte porque a máquina da administração pública estava praticamente paralisada, fruto da instabilidade política e governativa, mas também porque as orientações e iniciativas emanadas dos governos acabavam por ser pouco relevantes, no ambiente de "fervor revolucionário" que dominava o país, que vivia com intensidade o PREC (Período Revolucionário Em Curso).

O primeiro governo provisório constituído após o 25 de Abril de 1974 (16 de maio a 19 de julho de 1974), com Palma Carlos como Primeiro-Ministro e Eduardo Correia como Ministro da Educação manifestou, nas suas Linhas Programáticas, a intenção de dar continuidade à reforma de Veiga Simão, o que se revelou inviável pela contestação social que mereceu, designadamente por parte das estruturas sindicais, nessa altura em processo de

grande expansão e afirmação. A Comissão Instaladora do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa escrevia, em carta aberta ao governo, que *um Portugal novo exigia uma reforma educativa nova, o que seria um trabalho para homens novos* (em Teodoro, 1999:41). A demissão do primeiro governo provisório, logo em julho de 1974, e a nomeação de Vasco Gonçalves como Primeiro-Ministro e de Magalhães Godinho como Ministro da Educação veio afastar definitivamente a possibilidade de prosseguir as orientações reformistas preconizadas por Veiga Simão. Como afirmam António Teodoro e Graça Aníbal,

a educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo.

Teodoro e Anibal, 2007:17

Entre 1974 e 1976, foram desenvolvidas inúmeras iniciativas de educação popular dirigidas à população adulta, levadas a cabo pelos movimentos populares de base um pouco por todo o país, numa base não organizada, voluntarista e desarticulada de qualquer política educativa, mas sempre apoiadas e incentivadas pelos quatro governos provisórios chefiados por Vasco Gonçalves, entre setembro de 1974 e setembro de 1975. Para além das Campanhas de Dinamização Cultural do Movimento das Forças Armadas, que, embora com uma componente ligada à alfabetização, orientavam-se sobretudo para a consciencialização política, cívica e dos direitos de cidadania, são de destacar algumas iniciativas com maior visibilidade, que contaram com o apoio do Ministério da Educação, como por exemplo as Campanhas de Alfabetização desenvolvidas no âmbito do Serviço Cívico Estudantil. Nesse mesmo período, foi desenhado o Programa Nacional de Alfabetização (PNA), que deveria ser implementado pelas associações de educação popular e cujo objetivo era diminuir o analfabetismo para 3% num prazo de três anos.⁵⁷ A instabilidade política e governativa não permitiu, porém, a concretização deste programa.

Em outubro de 1975, na vigência do VI Governo Provisório (19 de setembro de 1975 a 23 de junho de 1976), com Pinheiro de Azevedo como Primeiro-Ministro e Vítor Alves como Ministro da Educação, Alberto Melo – coadjuvado por Ana Benavente – é escolhido para dirigir a Direção-Geral de Educação Permanente (DGEP), que havia sido criada por Veiga Simão em 1971, para promover a educação de adultos. Durante o curto período em que se manteve no cargo (até Julho de 1976, quando, na sequência das primeiras eleições para a Assembleia da República termina o mandato de Pinheiro de Azevedo), o grande objetivo de

⁵⁷ Objetivo muito difícil de ser concretizado, atendendo a que a taxa de analfabetismo nessa altura rondava os 20%.

Alberto Melo consiste em valorizar e apoiar as iniciativas populares de educação popular, apostando "no reforço das responsabilidades estatais no desenvolvimento participado de políticas públicas e de serviços prestadores de educação de adultos" (Rothés, 2009: 222), privilegiando o recurso a formadores e entidades com experiência em práticas de educação popular.

É neste contexto que se enquadra o Decreto-Lei n.º 384/76, de 20 de maio, que confere estatuto jurídico às associações de educação popular. No seu preâmbulo, é afirmado que a educação popular e a alfabetização são prioridades no âmbito de qualquer política que pretenda dar resposta aos problemas do país, sendo a organização coletiva das populações, numa base de associativismo, considerada um fator fundamental para a sua própria educação e para a construção da nova sociedade democrática.

O ministro Vítor Alves, reconhecendo a urgência da definição de uma política de intervenção do Estado no campo da educação de adultos, faz publicar a Portaria n.º 419/76, de 13 de julho, que regulamenta a atribuição de certificados de habilitações de educação básica para adultos, definindo objetivos e metas de aprendizagem.

A responsabilidade pelo processo de reconhecimento legal das associações de educação popular e pela supervisão das avaliações finais para efeitos de obtenção de certificados é atribuída à DGEP. Alberto Melo vê assim reforçado o seu papel na coordenação das políticas de educação de adultos, numa perspetiva de valorização e de promoção do trabalho desenvolvido pelas associações de educação popular, adotando uma orientação contrária à alfabetização em massa seguida no período anterior. Melo aposta em intervenções de pequena escala, desenhadas de acordo com os interesses e ritmos da população-alvo, valorizando e apoiando a educação não-formal. Prevalece, assim, a perspetiva da educação popular, entendida da seguinte forma:

não se trata de difundir o modelo escolar [...] mas sim de apostar [...] na comunicação entre a escola e o meio social e [...] nos processos educativos de aprendizagem por resolução de problemas e por diálogo entre formandos e formadores [...]; não se trata apenas de promover atividades educativas, mas, sobretudo, de localizar e desenvolver as dimensões educativas de práticas sociais, privilegiando, portanto, as condições e os recursos para a capacitação, para a aquisição de competências para agir e das oportunidades e virtualidades formativas e comunitárias dos momentos e práticas lúdicas

Silva: 1990:19

Na opinião de Lucília Salgado (1990:116), nessa época, em Portugal, no âmbito do que que então se convencionou chamar *Educação Popular* – “não a cultura *para* o povo mas a educação não-formal, promovida pelas associações populares” – surgiram os maiores

contributos para uma nova forma de encarar a educação, particularmente a educação de adultos. Estas práticas, promovidas e apoiadas pela equipa dirigida por Alberto Melo, que Lucília Salgado considera ter uma “especial sensibilidade neste campo”, “permitiram, utilizando o contexto político existente, valorizar estas práticas, atribuindo-lhes estatuto no domínio educativo”. A intervenção de Alberto Melo assentava numa filosofia contrária à subjacente às *campanhas de alfabetização*, valorizando antes a organização popular, integrada no seu contexto social e cultural, ainda que esta não tivesse, à partida, objetivos de ordem educativa (Salgado, 1990:117).

Em 1976, terminado o período de sucessivos governos provisórios, com a realização das primeiras eleições do período democrático, para constituição da Assembleia Legislativa, verificou-se o que Luís Rothes classifica como uma

interrupção abrupta da ação que vinha a ser conduzida pela Direção-Geral de Educação Permanente [...], o que reflete uma inflexão das orientações políticas para o setor. As formas de mobilização popular que se procuravam estimular passaram a ser olhadas com desconfiança.
Rothes, 2009:223.

AS IDEIAS-BASE DA EDUCAÇÃO POPULAR: O PODER DE UMA COMUNIDADE EPISTÉMICA

Após esta experiência, Alberto de Melo manter-se-á como perito da área da educação de adultos, com presença regular no espaço público, exercendo cargos de direção, prestando assessorias políticas e organizando e apoiando a realização de seminários e debates.

Com o envolvimento de outros peritos e académicos, integrará o que se pode considerar uma *comunidade epistémica*, entendida como uma rede de peritos numa determinada área, que partilham valores, princípios normativos e crenças comuns, cuja validação assenta em critérios definidos no interior do próprio grupo, que lhes permitem construir um racional no qual baseiam a sua intervenção (Haas, 1992: 3). Segundo este autor, o controlo sobre a informação e o conhecimento detido por uma comunidade epistémica é uma importante dimensão do poder, e a sua difusão poderá conduzir a padrões comportamentais que podem ter uma importância determinante na condução das políticas.

Alberto Melo, Licínio Lima e Rui Canário terão nesta comunidade um envolvimento decisivo que perdurará durante décadas. Esta comunidade teve ao longo do tempo diferentes configurações, dela fizeram e fazem parte muitos outros peritos com diferentes visões como adiante se verá. Porém, Alberto Melo, Licínio Lima e Rui Canário destacam-se pela importante assiduidade que manterão no espaço público e pelo poder de influência na academia e nos espaços de decisão política. As linhas gerais do seu pensamento para a educação de adultos manter-se-ão críticas, assentando na defesa da emancipação política

como valor absoluto e promotor da cidadania ativa, na defesa de iniciativas humanísticas de pequena escala, desenvolvidas localmente, com ritmos adaptados às especificações de cada situação. A educação de adultos é sobretudo um instrumento de afirmação de combate político nas sociedades capitalistas. Rejeitam as ideias de qualificação e de aquisição de competências, de programas de ação e de políticas públicas e desvalorizam as aprendizagens formais adquiridas nas escolas e nos centros de formação, bem como a certificação e os diplomas escolares.

O PERÍODO DE “NORMALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA”

No período que se seguiu às primeiras eleições legislativas, a instabilidade política e governativa continuou a caracterizar o país. O I Governo Constitucional, chefiado por Mário Soares, teve um mandato de cerca de um ano e meio, terminado pela rejeição de uma moção de confiança apresentada pelo governo à Assembleia da República. O país começou a apresentar, em 1976, sinais de fragilidade económica. Nessa altura, o défice comercial conheceu um crescimento significativo, que não era compensado nem pelas remessas de emigrantes nem pelas receitas do turismo e as reservas em moeda estrangeira esgotaram-se rapidamente (Lains, 1994: 934). Neste contexto, Portugal entra numa situação de grande vulnerabilidade face à crise financeira mundial, consequência do choque petrolífero de 1973, e o governo viu-se obrigado a solicitar a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI), para reequilibrar o estado das finanças públicas.

O programa do I Governo Constitucional (23 de julho de 1976 a 23 de janeiro de 1978) referia que seria dada uma atenção especial aos cidadãos que não haviam tido acesso à educação na juventude e previa o lançamento de duas medidas de política especificamente orientadas para a população adulta pouco qualificada: *i)* a elaboração de um plano de educação permanente; *ii)* a implementação de um plano de erradicação do analfabetismo: No entanto, estas intenções não se traduziram em qualquer iniciativa legislativa orientada para a resolução do problema, o que poderia ser justificado pela grave situação social e financeira que o país viveu nessa época. Parece, porém, não ter sido apenas esta a razão da marginalidade a que foi então votada a educação de adultos pelo poder político. Com efeito, o governo deu um sinal de alheamento a esta temática, quando o Ministro da Educação, Sottomayor Cardia propôs (Decreto-Lei n.º 478/77)⁵⁸ a extinção da Direção-Geral de Educação Permanente, ficando a responsabilidade pela alfabetização de adultos atribuída à

⁵⁸ Este diploma não foi, no entanto, ratificado pela Assembleia da República, após debate no Plenário, continuando a DGEP em exercício de funções.

nova Direção-Geral de Extensão Educativa, que ficaria também responsável pela dinamização do associativismo e intercâmbio juvenis.

O II Governo Constitucional, tendo também Mário Soares como Primeiro-Ministro, resultou de uma coligação parlamentar entre o Partido Socialista (PS) e o Centro Democrático Social (CDS) e durou apenas seis meses (23 de janeiro de 1978 a 29 de agosto de 1978), terminando na sequência de desentendimentos entre os partidos coligados. O III Governo Constitucional, constituído por iniciativa do Presidente da República Ramalho Eanes, teve como Primeiro-Ministro Nobre da Costa e esteve em funções entre 29 de agosto e 22 de novembro de 1978. Os programas destes governos indicavam que o problema da qualificação da população ativa continuava a estar presente na agenda política. Os programas dos II e III Governos, com Sottomayor Cardia e Lloyd Braga como Ministros da Educação, respetivamente, eram até bastante detalhados quanto às medidas de política que seriam lançadas para a resolução desta questão. No entanto, durante este período de quase dois anos, o tema da qualificação da população ativa não foi objeto de qualquer iniciativa governamental com significado. Apenas na vigência do IV Governo Constitucional (22 de novembro de 1978 a 7 de julho de 1979) foi desenhado um programa dedicado à qualificação da população adulta, como se verá de seguida.

Aliás, se excetuarmos a reforma de Veiga Simão, que nunca chegou a ser concretizada e o conjunto de iniciativas e medidas de apoio às iniciativas populares de alfabetização e de educação de adultos, que Alberto Melo e Ana Benavente promoveram em 1975/76, enquanto estiveram à frente da Direção-Geral de Educação Permanente, a verdade é que o tema da qualificação da população adulta esteve ausente das iniciativas legislativas durante um tempo longo, atendendo à situação que o país enfrentava. E o resultado desse alheamento é bem patente no quadro seguinte.

*Quadro 14 Taxa de analfabetismo nos países do sul da Europa em 1980
(população com 15 ou mais anos)*

Portugal	Espanha	Itália	Grécia
20,6%	7,2%	3,5%	9,5%

Fonte: Portal da UNESCO (consultado em 29 de setembro de 2014)

Numa altura em que, na maioria dos países ocidentais, o problema do analfabetismo estava já ultrapassado, e nos países da Europa do Sul estava em vias de resolução, Portugal ainda se

debatia com uma alarmante taxa de analfabetismo, que decrescia a um ritmo demasiado lento face à dimensão do problema.

É neste contexto que, mais de 30 anos após a Campanha Nacional de Educação de Adultos, é lançado em Portugal um programa especificamente orientado para a alfabetização e educação de adultos.

4.1. O PNAEBA: PLANO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE BASE DE ADULTOS

Foi a Assembleia da República que, no início de 1979, aprovou a Lei 3/79 de 10 de janeiro,⁵⁹ a qual, considerando ser um dever do Estado, nos termos da Constituição, assegurar o ensino básico universal e eliminar o analfabetismo, incumbiu o governo em funções – o IV Governo, chefiado por Mota Pinto, com Valente de Oliveira na pasta da Educação – de, no prazo de seis meses, definir e apresentar um Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA). A mesma lei criou o Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, que, funcionando na dependência da Assembleia, deveria participar na elaboração do PNAEBA e acompanhar a sua execução.

A Lei definia, no seu artigo 3.º-2, que os objetivos do PNAEBA deveriam ser "a eliminação sistemática e gradual do analfabetismo e o progressivo acesso de todos os adultos que o desejem aos vários graus da escolaridade obrigatória" e determinava que as metas a atingir, os meios necessários à sua concretização, os agentes e os programas de ação deveriam constar no plano a apresentar pelo governo.

Dois meses depois da publicação da Lei 3/79, foi aprovado em Conselho de Ministros o Decreto-Lei n.º 61/79 de 30 de março, que definia que a elaboração do PNAEBA seria coordenada pelo Ministério da Educação e Investigação Científica, com a especial participação e apoio dos Ministérios das Finanças e do Plano, do Trabalho, da Agricultura e Pescas e da Secretaria de Estado da Cultura. No mesmo diploma foram definidos os critérios para designação dos representantes do governo junto do Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos.

Importa aqui referir que, no mesmo ano, o governo fez publicar o Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de dezembro, criando o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), que sucedeu ao Instituto de Formação Profissional Acelerada, com a missão de executar as

⁵⁹ A lei 3/79 resulta de uma proposta apresentada à Assembleia da República pelo Partido Comunista Português, tendo sido aprovada por unanimidade, o que demonstra a existência de um consenso generalizado sobre a necessidade de atuar sobre o problema do défice de qualificação da população adulta em Portugal.

políticas de emprego e de formação profissional. O IEFP foi constituído como uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, tutelada pelo Ministério do Trabalho.

De notar que, enquanto o Decreto-Lei n.º 61/79 previa que, para a elaboração do PNAEBA, o Ministério da Educação contaria com a colaboração e apoio de outras instâncias governamentais, entre elas o Ministério do Trabalho, o diploma que criou o IEFP (com responsabilidade clara de intervir na qualificação da população ativa, através da promoção de iniciativas de formação profissional) não fazia qualquer menção às atribuições e competências do Ministério da Educação ao nível da qualificação de adultos, *o que desde logo traçou uma linha de trajetórias distintas e autónomas para as políticas públicas de formação profissional e de educação e formação de adultos que haveria de perdurar por muito tempo.*

O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÓMICO

No período revolucionário que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, era evidente o clima de rutura com tudo o que se relacionasse com o Estado Novo, e conseqüentemente, de rejeição das políticas do regime anterior.

A urgência era então definir novas orientações políticas, e o campo da educação de adultos não foi uma exceção. Pelo contrário, a necessidade de diminuir com celeridade a alta taxa de analfabetismo que ainda se verificava em Portugal ganhou uma especial visibilidade social. Numa altura em que a sociedade portuguesa se caracterizava por um grande dinamismo, em que participação popular e cívica era extremamente valorizada, o voluntarismo por parte dos movimentos populares de base deu origem a múltiplas ações orientadas para a alfabetização dos adultos, promovidas e incentivadas pelo Movimento das Forças Armadas.

A partir de novembro de 1975, com o início da fase que ficou conhecida como o "período de normalização democrática", a administração central do Estado, através da Direção-Geral de Educação Permanente, tomou a iniciativa de coordenar e articular as iniciativas das associações de educação popular, que, granjearam então apoio estatal e estatuto jurídico próprio, intervenção esta que foi interrompida pela tomada de posse do I Governo Constitucional, em 1976.

Durante os dois anos seguintes, caracterizados por uma grande instabilidade governativa e em que o país se debatia com graves problemas financeiros – com intervenção do Fundo Monetário Internacional –, o tema da educação de adultos esteve ausente da agenda política.

No período de vigência do PNAEBA, entre 1980 e 1985, Portugal conheceu cinco governos diferentes: o V Governo, de iniciativa presidencial, chefiado por Maria de Lurdes Pintassilgo; o VI, VII e VIII governos, da Aliança Democrática (coligação PSD/CDS), o primeiro com Sá Carneiro como Primeiro-Ministro e os outros dois com Pinto Balsemão; o IX governo, com Mário Soares como Primeiro-Ministro, formado após um acordo de incidência parlamentar entre o PS e o PSD (Bloco Central).

Esta instabilidade governativa, agravada por outros dois acontecimentos que abalaram as estruturas políticas, sociais e económicas do país – a morte de Sá Carneiro no fim de 1980 e a segunda crise económica e financeira ocorrida desde o 25 de abril – condicionaram a intervenção pública na maioria das áreas de política.

Com efeito, entre 1983 e 1985, o país viveu a segunda crise económica e financeira do pós 25 de Abril, mais uma vez em resultado de um choque petrolífero (ocorrido em 1980-81), tal como sucedera na década de 70. A grande dependência do exterior, em matéria de fontes de energia, tornava o país especialmente vulnerável às oscilações do preço do petróleo.

Durante esse período, registou-se novamente a intervenção do FMI em Portugal. Em resultado do programa de apoio financeiro então negociado com o governo português, o investimento público decresceu 26% durante esses dois anos. (Mateus, 1992: 657).

Esse decréscimo de investimento teve reflexos significativos na maioria das áreas das políticas públicas, e muito particularmente no campo da educação de adultos, que de facto nunca havia sido uma prioridade política em Portugal.

O AGENDAMENTO DO PNAEBA: O RECONHECIMENTO POLÍTICO DO PROBLEMA DO BAIXO NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO EM PORTUGAL

A iniciativa de trazer novamente para o debate político o problema da qualificação dos adultos foi do Partido Comunista Português (PCP), que apresentou em 1978 à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 91/I, denominado "Sobre a Eliminação do Analfabetismo".⁶⁰

Depois de novembro de 1975, o PCP tinha perdido grande parte do poder e influência social e política que havia conquistado após o 25 de Abril, muito reforçado pelos sucessivos governos chefiados por Vasco Gonçalves. No entanto, mantinha a sua influência junto das organizações sindicais e da generalidade dos movimentos populares de base. E a verdade é que a luta contra o analfabetismo, em que haviam estado profundamente envolvidos esses mesmos movimentos, era um campo em que o PCP poderia readquirir algum protagonismo, o

⁶⁰ Consultado no *site* da Assembleia da República em 24 de abril de 2014.

que é possível perceber pela redação que deu ao Projeto de Lei apresentado. Com efeito, num “inflamado” texto que constituía o preâmbulo do Projeto de Lei n.º 91/I podia ler-se o seguinte:

A própria resistência ao fascismo, a ação dos movimentos democráticos, constituem mais uma histórica demonstração da luta contra o analfabetismo no nosso país, sendo de destacar a grande relevância assumida pelo trabalho desenvolvido por centenas de coletividades [...] através de pertinentes esforços, enfrentando com tenacidade a oposição do regime fascista. [...] A manutenção do analfabetismo em Portugal, por inércia ou omissão do Estado, constituiria um freio ao desenvolvimento cultural, social e económico e seria inconstitucional e incompatível com a natureza do Estado democrático.

Preâmbulo do Projeto de Lei n.º 91/I.

Na sua proposta, o PCP apenas referia o combate ao analfabetismo, propondo a criação de um Plano Nacional de Alfabetização (PNA), aliás com uma designação idêntica ao plano lançado em 1974, quando Vasco Gonçalves estava à frente do governo.

O Projeto de Lei do PCP, depois de trabalhado na Comissão de Educação – que, embora mantendo o objetivo principal de combate ao analfabetismo, integrou no diploma a Educação de Base de Adultos – foi aprovado em plenário por unanimidade, o que, não sendo usual no parlamento, mostra que a necessidade de intervir politicamente sobre o problema das qualificações da população adulta merecia o consenso de todos os quadrantes políticos.

Esta atenção ao problema da educação de adultos foi ainda impulsionada pelo forte protagonismo internacional que teve a CONFINTEA III, organizada pela UNESCO em 1973, em Tóquio, cujos resultados foram amplamente divulgados precisamente em 1976, no âmbito da Conferência Geral da UNESCO para a Educação, realizada em Nairobi, em que o tema da educação de adultos mereceu um especial destaque, resultado das inovações então introduzidas nesta área, onde surgiram novos conceitos, orientações e metodologias de intervenção.⁶¹

O DESENHO E A FORMULAÇÃO DO PNAEBA

O trabalho feito na Assembleia da República sobre a proposta apresentada pelo PCP revelou uma tentativa de ultrapassar a tendência, que ainda se verificava em Portugal, de reduzir a educação de adultos à alfabetização e de incorporar alguns conceitos contidos nas recomendações da CONFINTEA III, refletidos nomeadamente nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da Lei 3/79, onde a alfabetização e a educação de base de adultos eram entendidas "na dupla perspetiva da valorização pessoal dos adultos e da sua progressiva participação na vida

⁶¹ Conferir no Capítulo 1

cultural e política " e onde era valorizada a componente não formal da educação no processo de aprendizagem. Outra importante alteração ao Projeto de Lei original prendia-se com a criação do Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, que, na Lei 3/79 (artigo 5.º, n.º 2) era constituído por: a) quatro representantes dos grupos parlamentares; b) quatro representantes do governo; c) dois representantes das regiões autónomas; d) dezoito representantes das regiões administrativas;⁶² e) sete representantes de associações e movimentos (incluindo organizações sindicais) com intervenção na educação de adultos.

O PCP, no seu Projeto de Lei, havia proposto a criação de um Conselho Nacional de Alfabetização com uma composição idêntica no que respeita às quatro primeiras alíneas atrás referidas, a que acresciam doze representantes de organizações sindicais e quatro representantes de outras organizações ligadas ao problema do analfabetismo, composição esta que daria ao PCP um protagonismo e um poder muito significativo neste órgão, atendendo à já referida influência que detinha junto dos movimentos sindicais e associativos, o que não foi aceite pelos restantes grupos parlamentares.

A responsabilidade pelo desenho do PNAEBA foi atribuída ao governo, com a participação do Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, estando previsto ainda "possibilitar a intervenção das autarquias locais e, de forma geral, de todos os interessados em colaborar na sua realização (Lei 3/79, artigo 4.º, n.º1), de acordo com os seguintes princípios:

- A atividade do Estado em matéria de alfabetização e de educação de base de adultos é definida no Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos.
- O Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos tem como objetivo a eliminação sistemática e gradual do analfabetismo e o progressivo acesso de todos os adultos que o desejem aos vários graus da escolaridade obrigatória.
- O Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos deve ser coordenado com as políticas de desenvolvimento cultural e de animação sociocultural e integrado num plano mais amplo de educação de adultos, a definir pelo Governo.
- O Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos determina as grandes metas da alfabetização e da escolaridade base dos adultos e os meios para as atingir, bem como os respetivos agentes e meios de ação.

(Lei 3/79, artigo 3.º)

Para dar início ao disposto na Lei 3/79, o Governo fez publicar o Decreto-Lei n.º 61/79, de 30 de março, que atribuía ao Ministério da Educação e Investigação Científica, através da Direção-Geral de Educação Permanente (DGEP), a competência para elaborar e promover a publicação do PNAEBA, em colaboração com as demais estruturas previstas na lei.

⁶² Enquanto não estivesse aprovada a divisão administrativa do país prevista constitucionalmente, estariam no Conselho um representante de cada assembleia distrital.

A elaboração do PNAEBA ficou, pois, a cargo da DGEP (a partir de março de 1979, da DGEA-Direção-Geral de Educação de Adultos, que lhe sucedeu), que, não contando com recursos próprios capazes de enfrentar uma tarefa de tal dimensão e complexidade, recorreu a quadros técnicos que, nos anos de 1975 e 1976, integravam a equipa da DGEP coordenada por Alberto de Melo, que foi um dos redatores do PNAEBA. Estes quadros tinham estado intensamente envolvidos na coordenação das políticas de educação de adultos, então muito centradas no trabalho desenvolvido pelas associações de educação popular, e haviam sido afastados em 1976, quando, com o I Governo Constitucional, se verifica um desinvestimento na educação de adultos em geral e nos princípios que norteavam a intervenção desta equipa em particular.

Por essa razão, como defende Augusto Santos Silva, o modelo que orientou o novo programa foi o da educação popular de 1976, embora enriquecido com a aprendizagem das experiências vividas nos grupos de animação cultural em que estes quadros técnicos estiveram envolvidos entre 1976 e 1978.

O PNAEBA, aprovado em 1981-82, mas com execução experimental desde 1980, caracteriza-se distintivamente por alguns vetores cruciais: o primeiro é a sua conceção como um «quadro de referência, fonte de princípios e inspiração», catalisador e organizador de iniciativas plurais (por contraste com os planos diretivos e as filosofias das campanhas ou missões); o segundo é a articulação que estabelece entre programas específicos, nos domínios da alfabetização e da promoção do ensino preparatório para adultos, e as ações, de duração mais lenta e estrutura flexível e diversificada, de intervenção socioeducativa na vida das comunidades e nos projetos de desenvolvimento; o terceiro é a proposta de uma administração descentralizada dos programas e de criação de serviços e equipamentos de apoio às iniciativas emergentes na sua área.

Silva, 1990:27.

Seguindo estas linhas de orientação, o PNAEBA foi concebido como um "quadro geral de referência, inspirado em grandes princípios e objetivos assumindo nele especial relevância a formulação de propostas de carácter qualitativo" (Nogueira, 1996:136) e não como um programa de ação, com metas e objetivos concretos e quantificados e com estratégias e recursos definidos para os alcançar.

O Plano então concebido previa uma execução de 10 anos, dividida em dois períodos de 5 anos, estando prevista a realização de uma avaliação no fim da primeira fase. O objetivo era a construção de um programa integrado, assente na organização de cursos de alfabetização e de ensino preparatório de adultos, concebidos de forma a poderem mobilizar e articular as práticas e recursos das associações de educação popular e de outros movimentos e associações de base regional, sindical e laboral, formando um sistema descentralizado em que

os organismos centrais desempenhariam um papel facilitador e agregador das iniciativas sociais, tendo em vista construir os alicerces de um futuro sistema de educação de adultos.

O PNAEBA, que, segundo Silva (1990:44), assentava numa lógica de participação articulada entre diversos domínios, designadamente alfabetização e educação de base, educação para a agricultura, formação profissional, atividades para jovens, educação e formação de mulheres, infraestruturas e equipamentos básicos e formação de emigrantes, previa que o início da primeira fase se estruturasse em torno de *sete programas fundamentais* (Nogueira, 1996:136): *i*) criação e instalação do Instituto Nacional de Educação de Adultos; *ii*) organização de uma rede nacional de Centros de Cultura e de Educação Permanente; *iii*) implementação de Programas Regionais Integrados de Desenvolvimento e Animação Cultural e de Educação de Adultos; *iv*) alfabetização e educação básica elementar; *v*) melhoria e incremento do ensino preparatório para adultos; *vi*) apoio à educação popular; *vii*) desenvolvimento de ações juntos das comunidades emigrantes.

A criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos (que deveria incluir um conjunto de coordenações distritais e concelhias), e a organização dos Programas Regionais Integrados constituíam o cerne do Plano, sem os quais seria impossível assegurar uma gestão articulada da operacionalização dos diferentes programas, de cariz essencialmente descentralizado e regional.

O Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos foi apresentado na Assembleia da República em 10 de julho de 1979, tendo os trabalhos de preparação e de elaboração do plano decorrido durante o mandato do ministro Valente de Oliveira.

AS IDEIAS-BASE DO PNAEBA

Como já foi referido, o PNAEBA foi pensado e estruturado tendo como referência o modelo de educação popular implementado em 1976 pela equipa da DGEP coordenada por Alberto Melo.

Segundo Santos Silva (1990) e Nogueira (1996), o PNAEBA caracterizou-se essencialmente por ter sido concebido como um quadro geral de referência, baseado nos grandes princípios e valores da educação popular, com objetivos de caráter qualitativo e com propostas de intervenção muito centradas na coordenação e organização de uma pluralidade de iniciativas oriundas dos movimentos e associações populares de base.

Na lei n.º 3/79 de 10 de janeiro, em que a Assembleia da República define os princípios que deverão nortear a elaboração do PNAEBA é expressamente referido que deverão ser reconhecidas e apoiadas as iniciativas já existentes no domínio da alfabetização e educação de

adultos, designadamente as promovidas por associações de educação popular, de associações culturais e recreativas e de organizações populares de base territorial, entre outras (Art. 1.º-3).

Este diploma vem, assim, avaliar, fomentar e dar continuidade, no contexto do PNAEBA, aos princípios que orientaram o trabalho desenvolvido em 1976 pela DGEP, quando esta era dirigida por Alberto Melo.

A mesma lei determina que a alfabetização e a educação de adultos deverão ser entendidas como um veículo de valorização pessoal da população adulta, por forma a permitir a sua participação na vida social, cultural e política e na construção de uma sociedade democrática e independente (artigo 2.º-1).

Num “relatório crítico” à primeira fase do PNAEBA elaborado pela DGEP em 1986 (Nogueira, 1996), é afirmado ser objetivo do Plano fazer com que a educação de adultos passasse a ser encarada como um dos elementos constitutivos do desenvolvimento local, numa perspetiva de educação não-formal.

No quadro dos Estudos Preparatórios para a elaboração do PNAEBA [...] as ações de caráter educativo surgem inseridas em práticas mais globais, de resposta a problemas de ordem social, económica ou mesmo cultural. [...] os assuntos tratados (conteúdos) têm como ponto de partida e de chegada a realidade dos participantes; as metodologias utilizadas assentam na realização de algo pessoal ou socialmente útil. Os atos vazios de significado (exercícios) não têm lugar nestas práticas; não existe qualquer hierarquia ou estatuto atribuído a quem ensina e a quem aprende [...] estas práticas realizam-se em espaços e instituições comunitárias controlados pelos participantes.

Salgado, 1990:3

Pode assim concluir-se que, globalmente, a formulação do PNAEBA assenta nas seguintes ideias-base:

- a educação de adultos é entendida como um meio de promoção da cidadania, exercida numa base “humanística”, ou seja, centrada no indivíduo;
- a educação de adultos deve decorrer em ambientes de aprendizagem não-formais, “desenhada à medida”, definida localmente e em ritmos adaptados a cada situação específica;
- as políticas de educação de adultos devem constituir-se como “quadros de referência” com objetivos meramente qualitativos, cabendo a iniciativa a promotores locais de proximidade, como as associações culturais ou de desenvolvimento local;
- é desvalorizada e desconsiderada a aprendizagem adquirida formalmente bem como a certificação escolar.

A CONCRETIZAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAEBA

Foi o V Governo Constitucional, chefiado por Maria de Lurdes Pintassilgo, com Luís Veiga da Cunha na pasta da Educação, cuja tomada de posse ocorreu em 1 de Agosto de 1979, que ficou com a incumbência dar início à concretização do programa, o que está explicitamente referido no seu programa de governo:

No âmbito da Educação Não Formal, o Governo atribui particular relevo ao reforço e dinamização das estruturas de concepção e execução da política de educação de adultos, de modo a tornar exequível o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, presente em 10 de julho de 1979 à Assembleia da República

ponto 3.4 do programa do V Governo Constitucional

Durante o curto mandato de quatro meses deste governo, foi dado o impulso inicial à concretização do PNAEBA, através do Decreto-Lei n.º 534/79, de 31 de dezembro, que extinguiu a Direção-Geral de Educação Permanente (que nunca chegou a ter a sua orgânica aprovada) e criou a Direção-Geral de Educação de Adultos (DGEA). No preâmbulo deste diploma, pode ler-se que a incumbência atribuída ao governo pela Lei 3/79, de elaborar e executar o PNAEBA exigia uma reorganização da DGEP, para serem assegurados os meios necessários ao cumprimento da referida lei e que o novo organismo iria "servir de modo mais direto e objetivo a educação de adultos, na perspetiva da educação permanente, agora entendida como princípio orientador de toda a política educativa" (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 534/79).

A orgânica então aprovada para a DGEA era uma estrutura algo pesada (4 direções, 8 divisões e 6 secções), com responsabilidades e atribuições bem definidas e detalhadas, totalmente orientadas para o campo da educação de adultos. Foi ainda criado um Fundo de Apoio à Educação Popular, dotado de autonomia administrativa e integrado na DGEA, a quem competia apoiar financeiramente as atividades desenvolvidas no âmbito da Direção-geral, ficando também prevista a criação de um número indeterminado de Centros Regionais de Educação de Adultos, que seriam objeto de diploma próprio.

Imediatamente a seguir à publicação deste Decreto-Lei houve nova mudança governativa, com a tomada de posse do VI Governo Constitucional (3 de janeiro de 1980 a 9 de janeiro de 1981), com Sá Carneiro como Primeiro-Ministro, Vítor Crespo como Ministro da Educação e Ciência e Roberto Carneiro como Secretário de Estado da Educação.

Numa altura em que estava em curso o processo de pré-adesão de Portugal à CEE, assinado em 3 de Dezembro de 1980, a atenção política centrava-se nas alterações estruturais que a futura adesão de pleno direito exigiam, nomeadamente ao nível económico, com

destaque para a indústria, agricultura e comércio externo, que foram as áreas de política que mais atenção mereceram no programa do VI Governo.

Ao contrário do que sucedera com o governo anterior, que conferia alguma prioridade à concretização do PNAEBA, o programa deste governo referia apenas que um "plano de educação de adultos e de erradicação do analfabetismo" deveria ser incluído num programa integrado, a médio prazo, de expansão da cobertura educativa em Portugal. Maior destaque é dado à necessidade de preparar os portugueses para a vida ativa e para o trabalho, através de programas de extensão escolar, de mecanismos de apoio ao trabalhador estudante e do "apetrechamento vocacional das camadas mais jovens, que, anualmente, estão disponíveis para ingresso no mercado de trabalho" (Programa do VI Governo Constitucional), envolvendo nesse processo empresas públicas e privadas.

A formação profissional era encarada pelo governo de Sá Carneiro como o meio privilegiado para qualificar a população ativa, o que se reflete no seguinte trecho do seu programa: "de maneira sistemática, tentar-se-ão racionalizar e utilizar com eficiência os apoios em matéria de emprego e formação profissional, postos à nossa disposição pela OIT e a OCDE, dando-se especial relevo ao concurso do Fundo Social Europeu para a valorização da mão-de-obra portuguesa" (Programa do VI Governo Constitucional).

Muito embora a educação de adultos não fosse valorizada no texto do programa do VI Governo, logo no princípio do mandato o Ministério da Educação criou um grupo de trabalho, no âmbito da DGEA, para estudar e preparar um programa de educação recorrente, pretendendo com esta decisão ir ao encontro de um dos objetivos do PNAEBA, que consistia na criação de uma nova estratégia de educação permanente, caracterizada pela alternância de aprendizagens entre estudo, trabalho e outras atividades sociais e por um alto grau de flexibilidade e adaptabilidade às características da população adulta.

Através do Despacho Normativo n.º 325/80, de 1 de setembro, o governo regulou a atribuição de bolsas pela DGEA,⁶³ através do Fundo de Apoio à Educação Popular, para atividades de educação de adultos, que abrangeriam dois tipos distintos de atividades: *i*) desenvolvimento de ações formais ou não formais de alfabetização e educação básica de adultos e orientação de Cursos de Educação Básica de Adultos; *ii*) atividades de investigação relacionadas com a educação de adultos. Este diploma foi posteriormente revogado pelo Despacho Normativo n.º 82/82, de 9 de junho, já na vigência do VII Governo (9 de janeiro a 4 de setembro de 1981), chefiado por Pinto Balsemão, mas com Vítor Crespo ainda na pasta da

⁶³ O Decreto-Lei n.º 534/79 previa, no seu artigo 18.º, e) que o Fundo de Apoio à Educação Popular concedesse bolsas para a realização de atividades no domínio da educação popular.

educação; da comparação dos dois diplomas, é possível perceber que a única alteração introduzida se prende com o ponto 4.2 de ambos os diplomas, que define os temas que deveriam ser objeto de atividades de investigação: no Despacho Normativo n.º 325/80, as temáticas de investigação fundamentais eram as seguintes: literatura popular portuguesa; estruturas e funcionamento das associações de educação popular; meios de comunicação de massa no quadro da educação de adultos; bibliotecas populares e animação de leitura; formação de educadores de adultos, material didático para adultos e avaliação dos processos de aprendizagem dos adultos, enquanto que a discriminação das áreas a investigar não consta do Despacho Normativo n.º 82/82, que determina apenas que os temas serão definidos anualmente pela DGEA, quando da abertura de concurso.

Esta alteração introduzida num diploma aparentemente pouco relevante, vem confirmar as linhas de orientação política para o campo da educação de adultos, patentes nos programas dos VI e VII governos, distante das bases programáticas do PNAEBA, bases estas muito assentes na valorização da educação popular e da participação das associações locais no esforço de aumento da qualificação dos adultos.

Entretanto, algumas das ações previstas no PNAEBA iam, na prática, fazendo o seu caminho. Ainda em 1980, a DGEA lançou quatro Programas Integrados Regionais, dando início à primeira fase do plano, ainda que apenas a título experimental. As iniciativas então desenvolvidas, ainda que não tenham alcançado o sucesso pretendido, apresentavam algumas características inovadoras no campo da educação de adultos em Portugal, designadamente a adoção de uma abordagem que privilegiava a educação extraescolar, a promoção da articulação entre as coordenações concelhias e as autarquias e a defesa de uma estratégia de cooperação entre as políticas de alfabetização e de educação de base de adultos com atividades de aprendizagem e/ou reciclagem profissional. Luís Rothes (2009: 225) considera mesmo que estas iniciativas “acabarão por ter um impacto significativo, não só pelas inovações metodológicas que introduziram, mas também pelo estatuto paradigmático que assumirão para intervenções futuras na rede pública de educação de adultos”.

Entre 1980 e 1983, foram criadas 17 representações da DGEA em todos os distritos do continente, com a designação de Coordenações Distritais,⁶⁴ que, embora sem estrutura orgânica definida, tinham, no entanto, alguns recursos financeiros, provenientes do Fundo de Apoio à Educação Popular, criado pelo Decreto-Lei n.º 534/79. Estas Coordenações Distritais asseguravam a articulação entre as diversas estruturas de educação de adultos do distrito,

⁶⁴ O Decreto-Lei n.º 534/79, que criou a DGEA, previa a criação de Centros Regionais de Educação de Adultos, que nunca foram efetivamente criados.

tarefa que ficou facilitada com a nomeação, a partir de 1981, de Coordenadores Concelhios, cargo desempenhado por professores destacados.

Em 1983 e 1984, no cumprimento do Despacho n.º 116/ME/82, são criados dez Centros de Cultura e Educação Permanente, uma das estruturas consideradas indispensáveis à consecução do PNAEBA, que, de acordo com o previsto no seu desenho, deveriam funcionar nas Casas do Povo e constituir uma rede nacional de apoio à divulgação e dinamização de atividades de desenvolvimento sociocultural no âmbito da educação de adultos.

Entretanto, em resultado do trabalho desenvolvido pelo já referido grupo de trabalho criado em 1980 pelo Ministro Vítor Crespo para preparar um programa de educação recorrente, foram lançados, em 1983 (VIII Governo Constitucional, com Pinto Balsemão como Primeiro-Ministro e Fraústo da Silva como Ministro da Educação e das Universidades), sete cursos experimentais de ensino no local de trabalho, ao nível do ensino preparatório, em diferentes regiões do país, em colaboração com autarquias, associações locais e empresas.

Convém aqui referir que, em 1981, a Assembleia da República havia aprovado, o Estatuto do Trabalhador Estudante (Lei n.º 26/81 de 21 de agosto), com o intuito principal de facilitar e promover o acesso da população ativa à educação.

No Despacho Normativo n.º 207/83, de 22 novembro, que cria um dos sete projetos de educação recorrente para adultos (no caso, no distrito de Castelo Branco), é dito, no seu n.º 2, que "os cursos devem visar alternativas ao sistema de ensino formal, em situações diferenciadas de educação de adultos, com base em estratégias individuais de aprendizagem e de capitalização de saberes adquiridos", com o objetivo fundamental de estabelecer a ligação entre o sistema de ensino e as atividades produtivas e sociais. Era ainda determinado que os certificados atribuídos seriam em tudo equiparados aos certificados do sistema de educação formal.

Entre 1983 e 1985, como já foi referido, o país conheceu uma profunda crise económica e financeira, com reflexos negativos no desenvolvimentos da maioria das áreas de política.

Neste contexto, até ao final da primeira fase do PNAEBA, em 1985, os programas e medidas previstos aquando da elaboração do plano não foram objeto de mais nenhuma iniciativa legislativa, e as poucas e dispersas ações de alfabetização e educação de base de adultos desenvolvidas durante a maior parte desse período foram tendo progressivamente um menor apoio governamental e dependiam mais do voluntarismo de algumas comunidades locais e da equipa que constituía a DGEA. Da mesma forma, a segunda fase do PNAEBA, que deveria decorrer entre 1985 e 1990, não chegou a ser implementada.

A AVALIAÇÃO DO PNAEBA

A avaliação intermédia programada para o fim da concretização da primeira fase do PNAEBA, em 1985, não foi feita. Não se dispõe, assim, de qualquer relatório de acompanhamento ou de avaliação, de estudos sobre os efeitos e impactos dos Plano nem tão pouco de indicadores estatísticos que permitam aquilatar em que medida o PNAEBA contribuiu (ou influenciou) a trajetória das políticas públicas de educação de adultos em Portugal.

No entanto, em 1986, a DGEA elaborou um *relatório crítico*, que apresentava o ponto de situação da primeira fase do PNAEBA. É com base nos dados disponibilizados neste documento⁶⁵ que se pode perceber quais foram os efeitos (diretos e indiretos) do PNAEBA na melhoria da qualificação da população adulta em Portugal e no campo da educação de adultos, e em que medida as soluções adotadas foram as mais eficazes para responder ao problema.

Como já foi referido, sete programas fundamentais estruturavam a intervenção do PNAEBA. Estes programas "dever-se-iam articular uns com os outros e a perspetiva global do Plano implicava a concretização de todos eles, pois constituíam a sua ossatura fundamental" (Silva, 1990: 28). Começa-se assim, por aferir o grau de concretização de cada um destes programas:

- a criação e instalação do *Instituto Nacional de Educação de Adultos* constituía uma das pedras basilares do PNAEBA. Com efeito, o sucesso do Plano, com características marcadamente descentralizadoras, implicava a existência de um organismo central, com autonomia administrativa e financeira, dotado de grande flexibilidade e operacionalidade, que articulasse horizontalmente as inúmeras ações de alfabetização e de educação básica de adultos com as ações conexas previstas no Plano, como sejam atividades de animação sociocultural e ações de divulgação e de sensibilização dos adultos para o Plano. *O Instituto, que deveria começar a funcionar num prazo de seis meses após o início do Plano, nunca foi criado.* A DGEA desempenhou, durante os cinco anos de vigência do PNAEBA, as funções que estavam previstas para o Instituto, com todas as limitações decorrentes de se tratar de um organismo da administração central do estado, sem autonomia administrativa ou financeira;

⁶⁵ Sintetizados por Nogueira, 1996: 135-143.

- a estruturação de uma rede nacional de *Centros de Cultura e Educação Permanente*, que seriam organizacionalmente enquadradas pela vasta rede de Casas do Povo espalhadas pelo país, era outro dos pilares fundamentais do PNAEBA;⁶⁶ Esta rede, que deveria constituir-se como um polo agregador e simultaneamente promotor das ações de educação de adultos e como interlocutor das autarquias, não foi constituída: entre 1983 e 1984 foram criados apenas dez Centros de Cultura e Educação Permanente.⁶⁷ No seu relatório, a DGEA aponta várias razões para o insucesso deste programa, designadamente critérios errados para a escolha dos locais de implantação dos primeiros Centros, falta de financiamento e de apoio técnico, deficiente relacionamento e cooperação com outras entidades e burocratização da estrutura;
- a implementação de *Programas Regionais Integrados de Desenvolvimento e Animação Cultural e de Educação de Adultos* constituía o mais importante programa operacional do PNAEBA. Estes programas, que os redatores do Plano pretendiam que fossem "*os alicerces de um moderno sistema de Educação de Adultos*", visavam atuar prioritariamente nas regiões mais desfavorecidas, com populações adultas com baixos níveis de educação e cultura, e pretendiam que a educação de adultos passasse a ser encarada como um dos elementos constitutivos do desenvolvimento local, em articulação com os demais organismos com responsabilidades a este nível. Sem esconder as deficiências e obstáculos encontrados e também sem apresentar indicadores que permitam aferir o respetivo grau de concretização, a DGEA, no seu relatório, qualifica este programa como sendo "*efetivamente o mais adequado aos condicionalismos locais e conclui que estes Projetos contribuíram decididamente para uma reflexão profunda e enriquecedora das perspetivas da Educação de Adultos em Portugal*" (citado em Lima, 1987: 43-44). No entanto, durante os cinco anos de concretização do Plano, apenas foram promovidos quatro Programas Integrados.⁶⁸ O objetivo de implementar os Programas Integrados junto das populações desfavorecidas em todo o país não foi efetivamente concretizado;
- com a promoção do programa de *alfabetização e educação básica elementar*, pretendia o PNAEBA que as iniciativas de alfabetização e de educação de base de adultos fossem

⁶⁶ A rede de Casas do Povo requeria que em cada freguesia houvesse pelo menos uma, do que resulta que existia um número superior a 4 000 casas do povo, só no território do continente.

⁶⁷ Em Guimarães, Cabeceiras de Basto, Vila Verde, Olhão, Ponte de Sor, Famacão, Barcelos, Montemor-o-Novo, Barreiro e Mértola.

⁶⁸ Projeto de Formação e Desenvolvimento de Bragança, Projeto Regional Integrado do Distrito de Braga, Projeto Experimental de Lisboa, (bairros degradados) e Projeto de Educação de Adultos para a Região do Alentejo (Nogueira, 1990:139).

apenas uma parte da diversidade de valências e atividades que constituíam a educação popular de base. A alfabetização não deveria ser vista como um objetivo isolado, umbilicalmente ligado ao sistema escolar, pelo contrário, a aprendizagem da leitura e da escrita pelas populações adultas deveria integrar-se no objetivo mais amplo e transversal a todo o PNAEBA, de contribuir para a valorização pessoal, cultural, social e política dos adultos. Os *resultados alcançados ficaram, no entanto, muito aquém do necessário, abrangendo uma percentagem diminuta (menos de 8%) da população-alvo do programa*: de acordo com Nogueira (1990), entre 1980/81 e 1985/86 foram abrangidos por ações desenvolvidas ao nível deste programa 117.241 indivíduos, quando o recenseamento da população de 1981 mostrava que mais de um milhão e quinhentos mil portugueses com 15 ou mais anos não sabia ler nem escrever;

- o *programa de melhoria e incremento do ensino preparatório para adultos*, que visava fomentar a escolaridade obrigatória de seis anos junto da população adulta, resumiu-se a algumas intervenções pontuais e localizadas, promovidas pela DGEA, que, até 1984/5 tinha atingido 2.515 alunos, na sua maioria da faixa etária 14-19 anos (Nogueira, 1990:141). Podem ainda ser aqui considerados os sete cursos experimentais de educação recorrente no local de trabalho, que abrangeram 287 alunos, dos quais 180 obtiveram os respetivos certificados (Capucha, 2013:33). Na realidade, *este programa não foi concretizado durante a primeira fase do PNAEBA*, e as iniciativas pontuais e a título experimental desenvolvidas durante este período abrangeram um número totalmente insignificante de indivíduos, face à dimensão do problema em Portugal;
- o *apoio à Educação Popular* constituía uma importante base em que assentava toda a construção do PNAEBA. O objetivo era valorizar e potenciar a variedade de iniciativas de educação popular – entendida como "a educação não-formal promovida pelas Associações Populares" (Salgado, 1990: 12) – que haviam surgido por todo o país no período imediatamente a seguir ao 25 de abril, e que a equipa dirigida por Alberto Melo e Ana Benavente, em 1975/76, tinha valorizado especialmente, conferindo-lhe um estatuto de relevo no campo da educação de adultos, estatuto este que o PNAEBA pretendeu manter e desenvolver. Porém, e muito embora este objetivo fosse destacado na lei 3/79 – que instituiu o PNAEBA – , para além da publicação do Despacho Normativo 325/80, de 1 de setembro, que regulou a atribuição de bolsas e subsídios às associações de educação popular, pouco mais foi feito a este nível.

- o Programa previa a realização de *ações de alfabetização e de educação de base junto das comunidades de emigrantes adultos portugueses pouco qualificados*, desenhadas de acordo com as orientações de base do PNAEBA; não foram, porém, desenvolvidas quaisquer iniciativas junto destas populações.

A análise apresentada permite concluir que os resultados não foram os esperados. No final da primeira fase, o PNAEBA não foi formalmente aprovado, o Instituto Nacional de Educação de Adultos, que, como já foi referido, constituía o enquadramento institucional indispensável à consecução da medida de política não foi criado, apesar das fortes recomendações neste sentido dos grupos de peritos que conceberam e acompanharam a execução do plano. A maioria das medidas previstas não foram concretizadas e as poucas iniciativas desenvolvidas nunca passaram da fase experimental e tiveram pouca visibilidade social. Os progressos alcançados, ao nível da melhoria da qualificação da população adulta foram muito pouco significativos face à extensão do problema. Com efeito, a análise comparativa dos dados dos Censos de 1981 e 1991 (Quadro 15) mostra que, na década em que o PNAEBA foi concretizado, a percentagem de analfabetismo decresceu cerca de 10 p.p., não refletindo uma evolução muito diferente da ocorrida nas décadas anteriores, em que não foi implementada qualquer política de combate ao analfabetismo e de adultos. Na década de 1960 o decréscimo foi de 8 p.p. e na de 1970, de quase 9 p.p.; mais significativa ainda é a percentagem de indivíduos que, não sabendo ler nem escrever ou sem frequência escolar, frequentava um grau de ensino ou curso até ao 2.º ano do Ensino Básico Preparatório.⁶⁹ 6,6%, o que representava um aumento de apenas 4 p.p. relativamente a 1981.

Quadro 15 População analfabeta e sem frequência escolar ou grau de ensino em 1981 e 1991 (15 ou mais anos)

	total população com 15 ou mais anos	analfabetos (1)		saber ler e escrever sem frequência escolar ou grau de ensino (2)		total (1)+(2)	alfrequentar curso ou ensino até ao Ensino Básico Preparatório (1)+(2)	
		n.º	%	n.º	%		n.º	%
1981	7324341	1506184	20,56%	94538	1,29%	1500722	41884	2,62%
1991	7894744	851180	10,78%	66766	0,85%	917946	60552	6,60%

Fontes: INE, Censos 1981 e 1991

⁶⁹ Um dos grandes objetivos do PNAEBA consistia em criar as condições para elevar a escolaridade dos adultos até ao nível equivalente à escolaridade obrigatória, na altura de 6 anos.

A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: A POSIÇÃO DE PORTUGAL APÓS O PNAEBA

Ao nível internacional, o panorama também não era de forma alguma animador para Portugal. A análise dos dados divulgados em 1987 pela UNESCO no *World Education at a Glance* revela que, em 1985, apenas quatro países europeus tinham uma taxa de analfabetismo superior a 5%, continuando Portugal a apresentar a mais alta taxa não só da Europa, como de todos os países categorizados como "países desenvolvidos".

*Quadro 16 Taxa de analfabetismo em países da Europa do Sul (1985)
(população com 15 ou mais anos)*

Espanha	Grécia	Malta	Portugal
5,6%	7,7%	15,9%	16,0%

Fonte: UNESCO (1987)

O país, em vésperas de entrar, como membro de pleno direito, da então chamada Comunidade Económica Europeia (CEE) encontrava-se numa situação de grande desvantagem para competir com os países que passavam a ser os seus mais diretos parceiros. De entre os 10 países que já faziam parte da CEE, apenas a Grécia apresentava uma taxa de analfabetismo superior a 5% e a Espanha, cuja adesão ocorreu em simultâneo com Portugal, estava prestes a ultrapassar essa barreira.

Não era, no entanto, apenas por comparação com os países europeus que a situação de Portugal era extremamente deficitária. Em todos os continentes (exceto no continente africano), países considerados pela UNESCO como países em vias de desenvolvimento apresentavam uma situação bastante melhor que Portugal. Só a título de exemplo, pode referir-se as taxas de analfabetismo de alguns destes países em 1985: Venezuela, 13,1%; México 9,7%; Panamá 11,8%; Tailândia, 9%; Sri Lanka, 12,9% (UNESCO, 1987).

Augusto Santos Silva (1990) considera que, com o PNAEBA, pareciam estar reunidas todas as condições para o desenvolvimento de práticas inovadoras no campo da alfabetização e da educação de adultos em Portugal, mas que a inércia da administração e a resistência política impediram o lançamento das medidas de política que a execução do Plano exigia e impediram o seu desenvolvimento. Sem desvalorizar esta posição de Santos Silva, considera-se que um dos principais motivos que conduziram ao insucesso do PNAEBA poderá estar relacionado com a estratégia de intervenção adotada – descentralizada e de proximidade, com

intervenções de escala reduzida e contando com a iniciativa e intervenção ativa dos agentes locais – que se terá revelado inadequada, por um lado, ao modelo de estado existente no país, centralizador e burocrático, e por outro, à dimensão do problema. Com efeito, o PNAEBA havia sido concebido para que a decisão fosse essencialmente tomada ao nível local, preconizando uma intervenção diferenciada, de acordo com as realidades e necessidades localmente percebidas, e não através de medidas decididas central e homogeneamente para todo o país. A articulação entre os níveis locais de decisão seria assegurada, em primeiro lugar, ao nível local e regional, através da Rede de Centros de Cultura e Educação Permanente e ao nível central, pelo Instituto Nacional de Educação de Adultos.

Este modelo de intervenção, com características de funcionamento marcadamente *bottom-up*, que partia do pressuposto de que as associações de educação popular e outros grupos seriam participantes ativos no processo de concretização das políticas, exigia uma capacitação técnica provavelmente inexistente e a constituição de uma rede de centros ou instituições que dificilmente se desenvolveria com sucesso no contexto social e político português na década de 1980.

Como afirma Paul Sabatier (1998), uma política pública desenhada com base numa metodologia *bottom-up* sobrevaloriza, na maioria dos casos, a capacidade das estruturas de base (*street-level bureaucracy*) para fazerem valer, junto dos poderes políticos, os seus objetivos e as estratégias para os alcançar, o que se revelava uma tarefa muito difícil, se atendermos à desconfiança com que os governos do chamado "período de normalização democrática" (pós 25 de novembro de 1975) passaram a encarar as iniciativas propostas e desenvolvidas pelos movimentos populares de base (Roths, 2009: 223). Acrescenta Sabatier que, nas situações em que os recursos são exíguos – que era manifestamente a situação em Portugal no período do PNAEBA – é mais eficaz a adoção de uma estratégia *top-down*, atendendo a que, em situações de escassez de recursos, a existência de uma linha hierárquica bem estruturada e dotada de uma forte autoridade formal pode revelar maior capacidade para coordenar e controlar o processo de implementação das políticas.

A situação crítica, do ponto de vista económico, em que o país se encontrava, como já foi referido, com um forte decréscimo no investimento público, principalmente nos últimos dois anos de execução do PNAEBA não configurava uma situação favorável ao desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo numa área em que, como afirma Roths (2009:226), a marginalidade que sempre tem caracterizado o campo da educação de adultos face ao sistema educativo, afastado das prioridades políticas e governamentais, afeta de forma negativa a concretização de programas e ações nesta área.

Poder-se-á assim concluir que um conjunto de fatores – políticos, económicos, institucionais, ideológicos e de método – se conjugou para condicionar o sucesso do PNAEBA. Segundo João Trocado da Mata,

as causas do insucesso devem ser procuradas não a jusante (execução), mas a montante (fundamentos, orientação e objetivos) do PNAEBA. O Plano esteve, de facto, sempre mais preocupado com a definição do quadro de referência da educação de adultos em Portugal do que com a erradicação do analfabetismo.

Mata, 2014: 348

Apesar de não ter atingido os seus objetivos e de ter dado um fraco contributo à melhoria da qualificação da população portuguesa, *o PNAEBA deixou uma herança de inegável importância para a evolução do campo da educação de adultos*, ao criar formalmente, pela primeira vez no país, um subsistema de educação de adultos, inovador em muitos sentidos, sendo de realçar: *i) a importância dada à articulação com o poder local e autárquico; ii) as parcerias com associações locais e empresas; iii) a primeira experiência que combinou ações de educação de adultos com formação profissional, consubstanciada nas sete experiências piloto de educação recorrente*. Como adiante se verá, os princípios que orientaram a formulação do PNAEBA influenciaram e suportaram o desenho das estratégias de intervenção que, no início deste século, foram adotadas pela ANEFA.

4.2. A EXPANSÃO DO ENSINO RECORRENTE PARA ADULTOS EM PORTUGAL

O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÓMICO

Em novembro de 1985, tomou posse o X Governo Constitucional, com Aníbal Cavaco Silva como Primeiro-Ministro, na sequência de eleições antecipadas, que deram uma maioria relativa ao PSD no Parlamento.

Dois meses depois, em 1 de janeiro de 1986, Portugal tornou-se membro efetivo da CEE, o que representou um impulso muito significativo para o processo de modernização – principalmente estrutural e económica – do país. O investimento público passou a ser canalizado essencialmente para a construção de infraestruturas a todos os níveis – estradas e ferrovias, portos, telecomunicações, energia, ciência e tecnologia, educação e formação profissional – financiadas pelos fundos estruturais provenientes da Europa, que visavam essencialmente o desenvolvimento regional do país (Mateus, 1992: 655).

O país começou então a registar algum crescimento económico, em resultado, principalmente, da queda do preço do petróleo em 1985 e, num quadro de liberalização global

dos mercados, Portugal consegue alcançar uma situação relativamente equilibrada, face aos seus parceiros europeus.

No entanto, no que respeita à qualificação da população, e como já atrás foi referido, Portugal adere à CEE com uma situação extremamente deficitária. Para além de apresentar uma taxa de analfabetismo que representava mais do dobro das taxas verificadas nos Estados-membros da CEE com valores mais altos (Grécia e Espanha), o país não tinha ainda sido capaz de fazer cumprir a escolaridade obrigatória de seis anos, instituída há mais de vinte anos atrás. Como pode verificar-se no quadro seguinte, apenas 56% das crianças em idade normal de frequência prosseguia os estudos até aos 6 anos de escolaridade e só 15,8% acedia ao ensino secundário, o que contribuía para alimentar e manter o grande contingente de adultos ativos pouco qualificados.

Quadro 17 Taxa Real de Escolarização em Portugal, segundo o nível de educação/ensino, no ano letivo de 1985/86 (%)

Educação Pré-Escolar	Ensino Básico			Ensino Secundário
	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	
15,8	100	56	37	15,8

Fontes: GEPE/ME e INE IP.2009:66

O grande objetivo político do país era então a luta contra a inflação, com o propósito de a fazer baixar a níveis que permitissem ao país cumprir os critérios de convergência definidos para a entrada na terceira fase da União Económica e Monetária (Mateus, 1992:658). Esta preocupação reflete-se no programa apresentado pelo X Governo (5 de novembro de 1985 a 17 de agosto de 1987), em que as prioridades políticas são o crescimento da produção e do investimento das empresas e o crescimento do emprego, com uma aposta clara na iniciativa privada como "a fonte autêntica e insubstituível do desenvolvimento económico e social".

Em agosto de 1987, tomou posse o XI Governo Constitucional, continuando Cavaco Silva como Primeiro-Ministro. Pela primeira vez na história da democracia portuguesa, um partido político, no caso o PSD, ganhava as eleições legislativas com maioria absoluta, o que conferia a este governo uma perspetiva de estabilidade que o país não conhecia desde o 25 de abril; também ao nível económico Portugal estava em pleno período de expansão e desenvolvimento. Entre 1986 e 1990, o PIB português cresceu em média 4,6% ao ano e a criação acelerada de emprego (cerca de 400.000 empregos criados nesse mesmo período) permitiu uma descida acentuada da taxa de desemprego, um dos principais problemas que o

país enfrentava em 1986. Por sua vez, os fundos estruturais provenientes da Europa contribuíam para dar um grande impulso ao desenvolvimento do país (Mateus, 1992:660).

Em outubro de 1991, é empossado o XII Governo, mais uma vez chefiado por Cavaco Silva e novamente com apoio parlamentar maioritário. Embora se mantenha um clima de estabilidade governativa, a área da Educação conheceu alguma precariedade, com três ministros nos quatro anos de mandato: Diamantino Durão (outubro de 91 a março de 92); Couto dos Santos (até dezembro de 93) e Manuela Ferreira Leite, que ocupou o cargo até ao fim do mandato, em outubro de 95. No programa do XI Governo, o tema da educação de adultos é praticamente ignorado, resumindo-se a uma simples frase: "será dinamizada a educação de adultos e as vias de educação recorrente".

A LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO

A elaboração de uma Lei de Bases para a educação surgiu pela primeira vez no programa do III Governo Constitucional (1978), e é apresentada como uma medida a ser implementada por todos os governos subsequentes, mas nunca concretizada.

O campo da educação é assumido pelo X Governo como sendo um dos setores prioritários da sua ação, subordinado ao grande objetivo de "Valorizar os Recursos Humanos", apresentando um vasto e discriminado leque de medidas de política para esta área, muito centradas na reforma global do sistema educativo, por forma a prepará-lo para os desafios que a integração europeia traria ao país. Estava expressa no programa do governo a intenção de formular uma lei de Bases do Sistema Educativo, que consagrasse uma estrutura educativa coerente e alargasse a escolaridade obrigatória para nove anos. Relativamente a medidas de política para qualificação da população adulta, apenas é referido que

outros aspetos da política educativa como a Educação Permanente, Formação Profissional e Educação não-formal constituem igualmente preocupação do Governo que procurará, acima de tudo, aproveitar ao máximo os recursos existentes quer no âmbito do Ministério da Educação e Cultura quer em outros departamentos.

Programa do X Governo Constitucional

Foi, com efeito, nesta legislatura, com João de Deus Pinheiro como Ministro da Educação, que, por iniciativa parlamentar, foi aprovada a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – *Lei de Bases do Sistema Educativo* (LBSE). A Lei de Bases constituiu-se como o documento estruturante do sistema educativo em Portugal e como motor de profundas mudanças e reformas, assumindo especial destaque o alargamento da obrigatoriedade de frequência escolar até aos

15 anos de idade e a criação do Conselho Nacional de Educação, órgão consultivo do Governo, cuja criação já estivera também prevista em vários programas de governo.

O ESTATUTO MARGINAL DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS NA LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO

A LBSE confere à educação de adultos um tratamento disperso e pouco relevante, como afirma Luís Rothes (2009: 229). Apresenta-se de seguida uma síntese dos artigos da Lei 46/86 que reportavam à educação de adultos:

- no artigo 3.º, que determina os princípios organizativos do sistema educativo, pode ler-se, na alínea i), *que o sistema se deve organizar de forma a assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria, bem como aos que procuram o sistema educativo por razões profissionais ou de promoção cultural;*
- no artigo 4.º, n.º 1, está determinado que o *sistema educativo compreende a educação pré-escolar, escolar e extraescolar*, sendo esta última definida, no n.º 4 do mesmo artigo, como *englobando atividades de alfabetização e de educação de base, de aperfeiçoamento e atualização cultural e científica e de reconversão e aperfeiçoamento profissional, podendo realizar-se num quadro de natureza formal e não formal;*
- a educação extraescolar é abordada no artigo 23.º, onde são definidos os seus objetivos e vetores, que abrangem temáticas tão diversas como: a) *eliminar o analfabetismo literal e funcional;* b) *criar uma efetiva igualdade de oportunidades educativas e profissionais*, designadamente através da alfabetização e da educação de base de adultos; c) *favorecer atitudes de solidariedade social e de participação na vida da comunidade;* d) *preparar para o emprego*, através de ações de reconversão e aperfeiçoamento profissionais; e) *desenvolver as aptidões tecnológicas e o saber técnico*, que permitam ao adulto adaptar-se à vida contemporânea; f) *assegurar a ocupação criativa dos tempos livres de jovens e adultos com atividades culturais*. O mesmo artigo define ainda que as atividades extraescolares podem realizar-se em estruturas de extensão cultural do sistema escolar ou em sistemas abertos, e determina ser competência do Estado promover a realização de atividades extraescolares, apoiar as que sejam da iniciativa de outros organismos e assegurar o funcionamento da rádio e da televisão educativas;
- no artigo 16.º, são identificadas modalidades especiais de educação escolar, onde, *para além da educação recorrente de adultos e da formação profissional estão incluídas a educação especial, o ensino à distância e o ensino de português no estrangeiro;* cada

- uma destas modalidades é considerada como parte integrante do sistema educativo, sendo porém regidas por disposições especiais;
- o artigo 19.º define a *formação profissional como um complemento da preparação para a vida ativa iniciada no ensino básico*, à qual têm acesso: a) os que não concluíram a escolaridade obrigatória; b) os que não concluíram a escolaridade obrigatória até à idade limite desta e c) os trabalhadores que pretendam o aperfeiçoamento ou a reconversão profissional; a formação profissional devia ser organizada de forma suficientemente flexível para permitir abranger este público tão diversificado, e poderia realizar-se na rede pública de escolas, através de protocolos com empresas e autarquias ou de apoios a iniciativas públicas ou privadas e ainda através da criação de instituições específicas; consta ainda deste artigo que seriam determinados processos que iriam permitir a progressão no sistema de educação aos que completassem cursos de formação profissional;
 - o artigo 20.º previa a criação do ensino recorrente ao nível do ensino básico e do ensino secundário, destinado, respetivamente, a maiores de 15 e a maiores de 18 anos; estipulava que este ensino conferia *os mesmos diplomas e certificados que os conferidos pelo ensino regular, podendo os planos e métodos de estudo ser organizados de modo distinto, consoante os grupos etários. a experiência de vida e o nível de conhecimentos*;
 - por fim, no artigo 59.º, o governo determina que, no prazo de um ano, deveria ser publicada legislação complementar para vários domínios, onde se inclui o ensino recorrente de adultos e a formação profissional.

Apenas 3 dos 63 artigos que compõem a LBSE (19.º, 20.º e 23.º) são dedicados especificamente ao tema da qualificação da população adulta, incluídos numa subsecção da Lei dedicada a “Modalidades Especiais de Educação Escolar”, a par com a Educação Especial, o Ensino à Distância e o Ensino de Português no Estrangeiro. Não colocando em causa a importância que têm estas modalidades, a realidade é que são orientadas para públicos muito específicos e de dimensão muito menor que o universo dos adultos pouco qualificados. Considera-se, assim, que o tema da qualificação dos adultos é tratado na LBSE de uma forma pouco focada e sistemática, sendo-lhe conferido um estatuto marginal e acessório, incompatível com a magnitude do problema que o país enfrentava a este nível, podendo concluir-se que estão plasmadas na lei de bases a marginalidade e irrelevância que tradicionalmente caracterizaram este campo da educação em Portugal, tal como afirma Rothes (2009:229).

A publicação da LBSE foi precedida de um longo debate, promovido pela Comissão da Reforma do Sistema Educativo (CRSE),⁷⁰ quer com as forças sindicais representantes do setor, quer no interior da Assembleia da República, tendo havido a preocupação de construção de um consenso nacional em torno da educação. Na Assembleia da República, foi estabelecido um acordo que envolveu todos os partidos políticos, com exceção do CDS, que votou contra o texto final da lei (Teodoro, 1995: 50-1).

Considera-se que a pouca importância que é dada à educação de adultos na LBSE poderá advir da inexistência de grupos representativos dos interesses dos adultos pouco qualificados, que pudessem intervir no debate público, contribuindo para que fosse reconhecida a necessidade de traçar uma estratégia consistente para a educação de adultos. Entende-se, de resto, que este é um dos graves problemas com que se defronta o campo das políticas públicas orientadas para a qualificação das populações com baixos níveis de habilitações. Sendo o défice de qualificação um fenómeno transversal a toda a sociedade, os adultos pouco qualificados não constituem, efetivamente um grupo social. Em comum têm apenas a falta de qualificações e/ou de habilitações e uma dificuldade generalizada em lidar com informação. Não existe qualquer interação entre estes atores, que não têm, na realidade, uma “voz” que pugne pela defesa dos seus direitos. Esta realidade manifesta-se também nas intervenções dos sindicatos da educação, que muito raramente incluem nas suas preocupações e reivindicações qualquer temática relacionada com a educação e formação de adultos.⁷¹

Acresce que vários estudos demonstram que, quanto mais baixas forem as qualificações de um indivíduo, menos motivação este evidencia na procura de soluções que lhe permitam melhorar os seus níveis de qualificação.

Patrícia Ávila, na investigação que realizou sobre os níveis de literacia dos adultos em Portugal, encontra uma correlação entre os níveis de literacia e a participação em ações de educação e formação:

Estes resultados permitem concluir, uma vez mais, que a distribuição das competências de literacia na sociedade portuguesa se encontra ancorada em fortes desigualdades sociais.

⁷⁰ A Comissão da Reforma do Sistema Educativo foi criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de janeiro, com a missão de promover estudos orientados para a reorganização do sistema educativo, orientar a preparação dos diplomas legais necessários e orientar a preparação dos programas de ação que viessem a ser aprovados.

⁷¹ Numa pesquisa efectuada em 21 de maio de 2015 no Portal da FNE – Federação Nacional da Educação http://www.fne.pt/pt/cms/resultado_pesquisa não foi possível encontrar qualquer referência à educação e formação de adultos; na mesma data, foi feita uma pesquisa no portal da FENPROF – Federação Nacional dos Professores <http://www.spn.pt/Artigo/educacao-de-adultos-em-debate> e a notícia mais recente sobre esta temática datava de maio de 2012, isto numa altura em que, como se demonstrará adiante, as políticas de qualificação de adultos sofreram um processo de desmantelamento.

Enquanto os mais providos de competências estão a conseguir aproveitar oportunidades que podem conduzir à melhoria das suas qualificações e capacidades, apresentando mesmo uma taxa de envolvimento nestas iniciativas superior a 50% (equiparável à registada, no mesmo nível de literacia, nos países mais desenvolvidos) os que se situam nos níveis mais baixos, e que convém lembrar constituem a larga maioria da população, tenderão a ver cada vez mais afastada a possibilidade de recuperação do seu atraso.

Ávila 2005:231

Também Alexandra Aníbal (2013a: 56-57) chega a uma conclusão idêntica, na investigação que desenvolveu sobre aquisição de competências em contextos de aprendizagem não-formais e informais: “aqueles que detêm recursos escolares e competências mais reduzidos tendem a encontrar múltiplos obstáculos, objetivos e subjetivos, que, em conjunto, os afastam das dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida”.

A generalidade dos modelos teóricos que constituem o campo científico das Políticas Públicas considera que as dinâmicas das políticas são influenciadas pela capacidade que os atores têm de, num determinado momento, fazer valer as suas preferências ou interesses junto do poder político, ou seja, que a mudança política requer a existência de grupos de pressão, coligações ou forças organizadas, que representem os interesses das populações-alvo das políticas e sejam capazes de influenciar o agendamento dos problemas, o desenho das políticas e as estratégias de implementação. E os adultos pouco qualificados não têm, efetivamente, essa representatividade, estando o agendamento e formulação das políticas quase exclusivamente dependente da vontade política dos decisores e/ou da existência de comunidades de peritos que assumam a defesa dos interesses daqueles atores e com capacidade de pressionar e informar o poder político.

A tendência de menorização do campo de educação de adultos em Portugal já por várias vezes referida fica também patente no Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro, que publica uma nova orgânica para o Ministério da Educação e Cultura, visando adequar a respetiva estrutura às novas orientações resultantes da LBSE.

Desde 1973 que o Ministério da Educação contava, na sua estrutura, com uma unidade orgânica exclusivamente vocacionada para a educação de adultos (a DGEP, criada por Veiga Simão, cujas atribuições foram assumidas pela DGEA em 1979). O Decreto-Lei n.º 3/87 não prevê a criação de uma unidade dedicada à educação da população adulta, não sendo sequer atribuída a responsabilidade pela educação extraescolar, pelo ensino recorrente para adultos e pela formação profissional, modalidades previstas na lei 46/86, a qualquer unidade orgânica.

É criada a Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa (DGAE), com a finalidade de promover, coordenar e apoiar o ensino básico e secundário português no estrangeiro, ações

de educação não formal e atividades de índole cultural no domínio da educação permanente. Com esta nova orgânica, a educação de adultos passa a estar integrada numa estrutura que Nogueira (1996:147) designa como sendo "uma amálgama de serviços, incompreensível e desconexa".

Convém, no entanto, não esquecer que a LBSE foi publicada num período em que também ao nível internacional o campo da educação de adultos estava a perder alguma da dinâmica que lhe vinha a ser imprimida desde a realização da CONFINTEA I, em 1949.

Na CONFINTEA IV, realizada em Paris precisamente em 1985, o debate centrou-se essencialmente no papel da qualificação da população adulta no desenvolvimento económico e na empregabilidade, tendo sido unanimemente considerada, pelos peritos da área, pobre do ponto de vista conceptual, e de onde não emanaram recomendações relevantes para a evolução deste campo da política educativa (conferir UNESCO, 1987).

Não obstante todo este contexto pouco favorável à educação de adultos, a CRSE (Comissão para a Reforma do Sistema Educativo) solicitou à Universidade do Minho, em Janeiro de 1987, um estudo para a reorganização do subsistema de educação de adultos, que foi efetuado por um grupo de trabalho criado para o efeito, coordenado por Licínio Lima e do qual faziam parte Alberto Melo, Manuel Lucas Estêvão, Lisete de Matos e Maria Amélia Mendonça, estas últimas chefes de divisão da DGAE (Ministério da Educação, 1988:15-16).

Quando o resultado deste estudo foi apresentado, já João de Deus Pinheiro não era Ministro da Educação e o contexto económico e político do país tinha mudado. O PSD tinha um apoio parlamentar maioritário no parlamento e o país entrou numa fase de crescimento económico, potenciada pela injeção de fundos comunitários na economia.

A REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO E A EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Roberto Carneiro enquanto Ministro da Educação do XI Governo Constitucional (11 de julho de 1987 a 31 de outubro de 1991), teve a responsabilidade de concretizar a LBSE, fazendo aprovar a necessária regulamentação. No Programa do Governo, é reconhecido que, não obstante os esforços empreendidos por anteriores governos, o país se caracterizava por ter uma população com fraco índice de estudos, com uma mão-de-obra muito desqualificada, uma taxa de analfabetismo sem paralelo na Europa, com graves estrangulamentos no acesso ao sistema educativo e com uma alta taxa de insucesso, designadamente ao nível do ensino básico. Por isso,

o Governo elege como elevada prioridade para os próximos quatro anos, a renovação do sistema educativo e o arranque para uma profunda reforma do setor, tendo por horizonte a transição do

milénio, como resulta dos princípios que informam a Lei de Bases do Sistema Educativo e orientarão a sua subsequente regulamentação.

Programa do XI Governo

Pode ainda ler-se neste documento que um dos vetores fundamentais em que assentaria a modernização do sistema educativo português seria “a universalização acelerada do acesso à escolaridade básica de 9 anos, acompanhada do alargamento decidido dos níveis de escolarização secundária e superior, com o correlativo reforço das oportunidades de educação de adultos e formação recorrente”. A reforma educativa ganhava então o estatuto de prioridade nacional, essencial para a modernização da economia e para vencer os desafios que a integração na Europa colocavam ao país, mas a atenção dada, no programa de governo, ao problema da qualificação da população adulta continuava a ser objeto de uma atenção marginal.

Em janeiro de 1988, a equipa constituída um ano antes para estudar soluções para os problemas da educação de adultos, apresentou à CRSE o respetivo relatório, que assentava no princípio de que “a educação de adultos deve constituir um subsistema específico e relativamente autonomizado, embora integrado em relação ao sistema educativo, e não simplesmente um setor a justapor a outros setores” (Ministério da Educação, 1988:23). O relatório propunha, em linhas muito gerais, o seguinte: *i)* a criação urgente do Instituto Nacional de Educação de Adultos; *ii)* a publicação de uma lei-quadro da educação de adultos; *iii)* a organização da educação de adultos em duas vertentes, uma escolar e outra extraescolar.

Era então proposto que a área da educação de adultos integrasse o ensino recorrente e a formação profissional, cuja responsabilidade ficaria predominantemente atribuída ao Estado, propondo-se inclusivamente dotar o setor de uma “carta de deveres do Estado”.

A vertente extraescolar, por seu lado, abrangeria a extensão educativa, a formação para o trabalho, a promoção cultural e cívica e a intervenção socioeducativa, áreas que o grupo de trabalho considerava menos passíveis de serem objeto de uma regulação sistemática, devendo ser evitada a implementação de soluções de tipo uniforme. Nesta vertente, era defendido um grau mínimo de intervenção do Estado, que deveria atuar apenas para criar as condições para que a sociedade civil se auto-organizasse livremente. (Ministério da Educação, 1988:22-23).

Como afirma Rothes (2009:230), este relatório evidencia uma atualização das orientações do PNAEBA, o que se considera perfeitamente natural, atendendo a que o grupo que o elaborou incluía defensores dessas mesmas orientações, com destaque para Licínio Lima, que coordenava o grupo de trabalho e para Alberto Melo, que, para além de ter sido um

dos redatores do PNAEBA, tivera uma intervenção muito ativa nas atividades de educação popular apoiadas e promovidas pela DGEP, em 1975/76.

Na sequência deste relatório, a DGAEI elabora, ainda em 1988, o Plano de Emergência de Educação de Base de Adultos, construído muito na linha das propostas e recomendações apresentadas pelo grupo de trabalho nomeado pela CRSE. Rothes (1990:231) considera que, embora com algumas ruturas, o Plano de Emergência mantém a linha do PNAEBA, mais concretamente das experiências dos Programas Regionais Integrados.

Neste contexto, emergem de novo as ideias defendidas para o campo da educação de adultos pelo núcleo central da já referida comunidade epistémica, que orientam a elaboração quer do relatório solicitado pela CRSE, quer do Plano de Emergência de Educação de Base de Adultos.

Com efeito, embora não sejam desconsideradas as vias escolarizante e vocacionalista, previstas na Lei de Bases do Sistema Educativo, estes documentos continuam a encarar a educação de adultos integrada num conceito mais abrangente, na linha dos princípios da educação popular, em que as iniciativas não formais enquadradas pela ação dos movimentos sociais de base, de âmbito local e regional e integradas em processos de desenvolvimento local continuam a dominar e a desempenhar um importante papel estratégico (Rothes, 2009: 230-1).

As propostas apresentadas pelo grupo de trabalho e pela DGAEI não mereceram, porém, a aprovação do ministro Roberto Carneiro, que optou por implementar uma solução distinta para resolução do problema da educação de adultos.

O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO RECORRENTE

Como estava refletido no programa do XI Governo, o campo da educação de adultos constituía uma preocupação política (embora sem carácter prioritário), estando o reforço das ofertas de educação de adultos e de formação recorrente integrado no grande objetivo de promover o alargamento da escolaridade obrigatória de nove anos a todos os portugueses.

Visando concentrar num único organismo as diferentes modalidades do campo da educação de adultos, que, desde o Decreto-Lei n.º 3/87 estavam dispersas por diferentes organismos do Ministério da Educação. O Decreto-Lei n.º 362/89 extingue a Direção Geral de Apoio e Extensão Educativa (DGAEI) e cria a Direção Geral de Extensão Educativa (DGEE), que assume a responsabilidade sobre os cursos noturnos que estavam cometidos à Direção-Geral do Ensino Básico e Secundário e passa a ser o serviço do Ministério da Educação que, no âmbito da educação permanente, visa combater o analfabetismo, promover,

apoiar e coordenar a educação recorrente de adultos e a educação extraescolar, no país e junto das comunidades de emigrantes portuguesas. A DGEE fica ainda, tal como sucedia com a DGAE, com a coordenação do ensino de português no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 362/89, artigo 1.º).

Foi criado o Conselho Coordenador, um órgão de natureza consultiva integrado na DGEE, com a missão de contribuir para o desenvolvimento integrado e eficaz da educação permanente, para a elaboração de planos integrados de educação permanente e criação das respetivas condições de execução bem como de propor medidas de sensibilização da opinião pública e, particularmente, do público-alvo (Decreto-Lei n.º 362/89, artigo 8.º).

Neste contexto, é elaborado um projeto de diploma que pretende constituir-se como uma lei-quadro da educação de adultos e que é apresentado ao recém-criado Conselho Nacional de Educação (CNE), para parecer.

O CNE, então presidido por Mário Pinto, considerou o projeto de diploma demasiado restritivo e condicionador de uma política global de educação de adultos, por centrar-se essencialmente no ensino recorrente e na alfabetização e educação de base, e por ser encarada como uma área subsidiária da educação de crianças e jovens. Neste sentido, o CNE recomendava que fossem consideradas as propostas contidas nos Documentos Preparatórios da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, nomeadamente a elaboração de um plano de emergência de combate ao analfabetismo, a criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos e a criação de Conselhos Consultivos Regionais.

O parecer do CNE não foi, no entanto, considerado pelo governo, como é perceptível no Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de fevereiro, que "estabelece o quadro geral da organização e desenvolvimento da educação de adultos nas suas vertentes de ensino recorrente e de educação extraescolar" (artigo 1.º-1).⁷²

No preâmbulo deste diploma, é utilizada a definição de educação de adultos contida no documento *Recomendações Relativas ao Desenvolvimento da Educação de Adultos* (UNESCO, 1976), que divulga as conclusões e recomendações emanadas da CONFINTEA III, realizada em Tóquio, em 1972. A educação de adultos é, assim, definida como um *subsistema de educação permanente, que abrange o conjunto de processos organizados de formação, formal e não formal, qualquer que seja o seu conteúdo, nível ou método, quer substituam ou prolonguem a formação inicial dispensada pelas escolas.*

⁷² A Lei de Bases do Sistema Escolar determinava que a formação profissional e o ensino recorrente eram parte integrante da educação escolar e deveriam ser regulados por diplomas próprios (artigo 16.º da Lei 46/86). O Decreto-Lei n.º 74/91 considera o ensino recorrente e a educação extraescolar, devendo a formação profissional ser objeto de diploma próprio (artigo 1.º-2)

No que respeita ao ensino recorrente, enquanto vertente de educação de adultos que, de forma organizada, conduz à obtenção de um grau e à atribuição de um certificado ou diploma equivalente aos definidos para o ensino regular (Decreto-Lei n.º 74/91, artigo 4.º-1), são definidos, como objetivos próprios (artigo 5.º), os seguintes: a) assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria, que tenham abandonado precocemente o sistema de ensino ou que se queiram valorizar cultural ou profissionalmente; b) atenuar os desequilíbrios geracionais, no que respeita aos níveis educativos. No artigo 8.º fica determinado que o ensino recorrente poderia ser ministrado em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, ou por quaisquer entidades públicas ou privadas, desde que estivesse garantida e reconhecida a respetiva qualidade científica e pedagógica.

A orientação contida nestas diplomas é bem diferente do conceito de educação recorrente que norteou o desenvolvimento das experiências piloto no âmbito do PNAEBA, onde a educação recorrente era definida como uma alternativa ao sistema formal, em situações diferenciadas e com base em estratégias individuais de aprendizagem e de capitalização de saberes anteriormente adquiridos, e que deveria ocorrer preferencialmente no local de trabalho.

A educação extraescolar, por sua vez, é entendida no Decreto-Lei n.º 74/91 como um conjunto de atividades educativas e culturais, de natureza sistemática, sequenciais ou alternadas, organizadas fora do sistema escolar, que poderiam resultar de iniciativas públicas ou privadas, cujos certificados não relevavam para efeitos académicos, mas que podiam articular-se com o ensino recorrente e a educação escolar (artigo 13.º). Os objetivos definidos para esta modalidade são: a) promover o desenvolvimento e atualização de conhecimentos e competências, em substituição ou complemento da educação escolar; b) combater o analfabetismo literal e funcional; c) promover a ocupação criativa e formativa dos tempos livres (artigo 14.º).

Apesar de a educação extraescolar não atribuir certificados de valor académico, o artigo 19.º do diploma abre uma porta para a possibilidade de mobilidade entre esta modalidade e o ensino recorrente, através de um sistema de equivalências curriculares (a ser regulamentado por portaria posterior), baseado em normas e critérios que assegurassem, designadamente : a) o reconhecimento e validação de conhecimentos adquiridos e de experiência social e profissional; b) a creditação das equivalências curriculares; c) a atribuição de certificados oficiais.⁷³

⁷³ O que não chegou a concretizar-se, por falta de regulamentação.

No que respeita a meios e recursos, para assegurar o desenvolvimento das duas modalidades de educação de adultos, o diploma é extremamente vago e generalista, referindo apenas que o Estado assegura o desenvolvimento de uma rede educativa que integre recursos públicos ou privados localmente existentes (artigo 23.º), define os edifícios educativos onde as modalidades podem ser ministradas (artigo 24.º) e garante o apoio à produção de materiais pedagógicos e didáticos específicos (artigo 25.º).

Da mesma forma, o contexto institucional e os atores intervenientes são abordados de forma vaga: no artigo 27.º são atribuídas competências de conceção e coordenação de programas nacionais, de investigação, de controlo de qualidade e de cooperação, designadamente com países de língua portuguesa, ao organismo central do Ministério da Educação responsável pela educação de adultos (nessa altura a DGEE), ficando as Direções Regionais de Educação (DRE) com a responsabilidade de garantir a concretização dos planos e programas nacionais a nível regional, de gestão da rede de estabelecimentos e equipamentos e de recursos humanos, de criação de cursos e de promoção de iniciativas intermunicipais e de divulgação das orientações emanadas dos serviços centrais.

Esta medida de desconcentração administrativa constituiu uma oportunidade de introduzir um patamar de coordenação mais próximo das ações no terreno. Todavia, para a educação de adultos, significou, também a este nível intermédio, uma diluição em estruturas cuja principal preocupação continuava a ser o sistema regular. Os serviços centrais a quem ficam atribuídas essencialmente tarefas de conceção e produção de políticas e normativos, veem reduzidas as possibilidades de interferirem no trabalho desenvolvido localmente e de promoverem uma transferência de experiências e conhecimento. Acentuam-se então os hiatos já existentes entre as equipas técnicas centrais [...] e os outros níveis de intervenção.

Silva et al. 1998: 38/9

O facto de o governo não ter atendido às recomendações contidas nos Documentos Preparatórios da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e no parecer do CNE causou alguma contestação, designadamente entre académicos e peritos que se dedicavam ao estudo e investigação do campo da educação de adultos, os quais consideraram que, com o Decreto-Lei 74/91 a educação de adultos tinha retrocedido aos anos 1960, antes da reforma de Veiga Simão. A título de exemplo, Licínio Lima (1994:16) entende que "a Reforma Educativa fragmentou e desinstitucionalizou o setor da educação de adultos, retirando-lhe unidade e subjugando-o ao modelo escolar".

Sobre a forma como é abordada a qualificação da população adulta na Lei de Bases do Sistema Educativo, considera Augusto Santos Silva, em entrevista concedida em 14 de outubro de 2014:

A educação recorrente é um erro original da Lei de Bases do Sistema Educativo. É uma lei bastante equilibrada, com um erro fundamental, que é justamente na educação de adultos, porque remete a educação de adultos para uma fórmula completamente infeliz, chamando-a de 'educação extraescolar'; portanto, remeteu tudo o que era formação não escolarizada para uma espécie de deserto que era a tal educação extraescolar, colando a educação não-formal de adultos a uma animação que hoje se chamaria "terapêutica ocupacional", prevendo no sistema uma modalidade de ensino recorrente que era, basicamente, um segundo ensino básico ou um segundo ensino secundário para pessoas que não tinham idade para frequentar esses níveis de ensino.

Foi ainda na vigência do XI Governo que o setor da educação de adultos beneficiou, pela primeira vez, de fundos comunitários. No âmbito do primeiro Programa de Operacional de Desenvolvimento da Educação para Portugal (PRODEP I)⁷⁴, executado entre 1990 e 1993, a educação de adultos foi contemplada com um subprograma próprio. No entanto, grande parte da execução deste programa teve lugar durante o mandato do XII Governo (31 de outubro de 1991 a 28 de outubro de 1995), período em que, como já referido, se registou instabilidade na pasta da educação e em que a educação de adultos voltou a assumir um papel marginal no contexto das políticas educativas.

Com a legislação aprovada por Roberto Carneiro, tivera início um novo ciclo na área da qualificação da população adulta, que retoma alguma centralidade na agenda política: "a perspectiva de *educação popular* esvai-se da condução política para este setor" (Rothés, 2009: 232), a alfabetização deixa de ser o objeto central da educação de adultos, cujos objetivos passam a ser essencialmente possibilitar a aquisição, pelos adultos, de níveis educativos progressivamente mais elevados e promover o alargamento da escolaridade obrigatória de nove anos a todos os portugueses, essencialmente através da oferta de uma escolaridade de segunda oportunidade, muito centrada no ensino recorrente para adultos, que, a partir do ano letivo de 1987/88 passou a ser o único sistema de ensino para adultos.

Com o XII governo, a marginalidade sistemática a que habitualmente era votado o campo de educação de adultos acentuou-se ainda mais. Durante o mandato do ministro Couto dos Santos, foi promovida, em 1993, uma reorganização dos serviços do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de abril), em que foi extinta a Direção-Geral da Extensão Educativa e as responsabilidades sobre a educação recorrente de adultos e da educação extraescolar são segmentadas de acordo com o nível de ensino, ficando na dependência das Direções-gerais do Ensino Básico e do Ensino Secundário, o que, para além

⁷⁴ O reconhecimento de que o grande atraso educativo de Portugal, relativamente a todos os países da Comunidade, constituía um entrave acrescido ao crescimento e desenvolvimento do país conduziu à criação do PRODEP, programa financiado pelo FEDER e pelo FSE, que tinha como objetivo contribuir, com recursos financeiros, para a valorização dos recursos humanos em Portugal.

de promover uma fragmentação das responsabilidades sobre a educação de adultos, dificultando uma gestão integrada e o desenho de estratégias para este setor, acentua ainda mais a sua subordinação à lógica e à estratégia adotadas para a educação de crianças e jovens.

Não obstante a falta de atenção dada pelo governo ao problema da educação de adultos, o reforço de recursos financeiros, para um setor que, tradicionalmente, contava com orçamentos muito escassos, permitiu uma expansão da área, nas modalidades que estavam previstas no Decreto-lei n.º 74/91, especialmente ao nível do ensino recorrente. O combate ao analfabetismo, que estava incluído na modalidade de educação extraescolar não foi, no entanto, abrangido pelo PRODEP I, apesar dos altos níveis de analfabetismo ainda registados no país (cerca de um milhão de portugueses segundo o censo de 1991).

Luís Rothes (2009: 234-5) considera que esta melhoria das condições financeiras teve impactos a três níveis, no que à educação de adultos diz respeito:

- *condições institucionais* – os organismos centrais e regionais viram melhoradas as suas condições de trabalho, refletidas sobretudo numa maior capacidade de acompanhar e monitorizar as ações no terreno;
- *expansão da rede* – foi possível aumentar a oferta formativa, orientada para dois objetivos fundamentais: por um lado, promover a escolaridade obrigatória entre os adultos, com a realização de cursos que conferiam graus equivalentes aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, e por outro lado, introduzir uma componente de formação técnico-prática, para facilitar a inserção no mercado de trabalho;
- *criação de apoios aos formandos* – criou condições capazes de motivar os adultos a aderir a estas ofertas formativas, conseguindo assim abranger um maior número de formandos.

AS IDEIAS-BASE DO ENSINO RECORRENTE

Mais de uma década após a implantação do regime democrático, período durante o qual as poucas iniciativas relacionadas com a qualificação da população adulta se subordinaram às orientações defendidas pelos partidários da educação popular e da educação permanente, a partir de meados da década de 1980, a educação de adultos enveredou por um caminho diferente, na sua essência e na sua prática, com a adoção do ensino recorrente como vetor preferencial e posteriormente exclusivo desta área de política.

As ideias que estão na base da elaboração e concretização do ensino recorrente para adultos, que se apresentam de seguida,⁷⁵ podem mesmo considerar-se diametralmente opostas às que suportaram as intervenções anteriores, designadamente a elaboração do PNAEBA.

- O ensino recorrente constitui-se como uma segunda oportunidade para os adultos pouco escolarizados, que não frequentaram na idade própria o sistema regular de ensino ou o abandonaram precocemente;
- o currículo e os conteúdos ministrados no âmbito do ensino recorrente são idênticos aos aprovados para o sistema regular de ensino, podendo porém ser organizados de forma mais flexível, de acordo com as especificidades dos grupos destinatários;
- o ensino recorrente visa a eliminação do analfabetismo, o prosseguimento de estudos e a aquisição e o desenvolvimento de competências escolares ou profissionais, tendo por objetivo principal a obtenção, pelos adultos, de certificados e diplomas idênticos aos atribuídos pelo ensino regular;
- é objetivo do ensino recorrente para adultos permitir que os indivíduos aumentem os seus conhecimentos e capacidades, tendo em vista não só o seu desenvolvimento integral, que permita a sua participação ativa no desenvolvimentos económico, social e cultural do país, mas que também desenvolva as suas capacidades profissionais, preparando-o para uma integração adequada às exigências da vida ativa;
- o ensino recorrente deve contribuir para sensibilizar os indivíduos para importância da formação e da valorização pessoal e social;
- o ensino recorrente é disponibilizado à escala nacional, sendo ministrado em toda a rede de escolas públicas e privadas e noutras entidades creditadas pelo Ministério da Educação;
- o Estado define a rede de cursos de ensino recorrente, canalizando para o efeito os necessários recursos, humanos, organizativos e financeiros, neste último caso com recurso a meios comunitários.

A POSIÇÃO DA COMUNIDADE EPISTÉMICA PERANTE O ENSINO RECORRENTE

O conjunto de peritos defensores dos princípios da educação popular e da educação permanente que, como já se referiu, constituem uma comunidade epistémica dentro do campo da educação de adultos em Portugal opôs-se frontalmente às ideias que estiveram na base da implementação do ensino recorrente. Consideravam que esta modalidade apresentava

⁷⁵ Conferir Decreto-Lei n.º 74/91

“fragilidades de ordem organizativa e pedagógica”, relacionadas nomeadamente com a “rigidez inerente ao modelo único” e com a “excessiva colagem ao paradigma escolar” (Melo *et al.*: 20).

Nesta altura, já um importante conjunto de académicos e peritos da área⁷⁶ se tinha demarcado das ideias defendidas pela comunidade epistémica, que como já se referiu, teve ao longo do tempo configurações diversas, mantendo-se, porém, inalterado um núcleo constituído por Alberto Melo, Rui Canário e Licínio Lima, cujas ideias tinham uma influência significativa no meio académico e de investigação.

A AVALIAÇÃO DO ENSINO RECORRENTE

Como já se referiu, o subprograma para a educação de adultos do PRODEP I contribuiu para um aumento das ações desenvolvidas pela rede pública, que assim conseguiu abranger grande parte do território português. Não se verificou, no entanto, qualquer alteração no que respeita ao modelo de intervenção, tendo permanecido e até sido consolidadas as orientações já definidas. O grande objetivo foi promover o alargamento da escolaridade obrigatória de 9 anos à população adulta, o que reforçou ainda mais a orientação escolarizante que, desde a LBSE, predominava no campo da educação de adultos, que ficou praticamente reduzido ao ensino recorrente, até então aplicado apenas aos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico. É na vigência do PRODEP I, em 1993, que é definido o plano curricular para o 3.º ciclo do ensino básico, onde é introduzida a preocupação de compatibilizar o planeamento dos cursos com os horários e disponibilidades das populações ativas, através da organização do 3.º ciclo do ensino recorrente através de um sistema de unidades capitalizáveis.⁷⁷

Porém, os grandes beneficiários do subprograma de educação de adultos do PRODEP I acabaram por ser os jovens e jovens adultos que não tinham concluído na idade própria a escolaridade obrigatória. Não foi, assim, abrangida a grande faixa de população adulta pouco qualificada (ou mesmo analfabeta) com idades acima dos 45 anos. Do total de 35.322 formandos abrangidos pelo subprograma, 59,72% tinham entre 14 e 24 anos e 39,28% entre 25 e 44 anos (Rothes, 2009: 236).

Acresce que o número de jovens e adultos abrangidos foi claramente insuficiente, face à situação que se observava em Portugal no recenseamento da população de 1991 (1º ano de

⁷⁶ Designadamente José Mariano Gago, Lucília Salgado, Augusto Santos Silva, Luís Areal Rothes, entre outros.

⁷⁷ O sistema por unidades capitalizáveis visava permitir que cada aluno construísse o seu próprio itinerário de formação, que deveria englobar uma componente de formação geral e outra de formação técnica. Cada disciplina era composta por um determinado número de unidades capitalizáveis (regra geral 12), e a progressão era feita à medida que cada aluno conseguia cumprir os objetivos definidos para cada unidade (Despachos Normativos n.º 42/88, de 15 de junho e n.º 189/93, de 7 de agosto)

execução do subprograma), em que 63,54% da população com 15 ou mais anos tinha habilitações inferiores ao ensino básico preparatório, equivalente a uma escolaridade de seis anos.

Quadro 18 População com 15 ou mais anos com habilitações inferiores ao ensino básico preparatório (1991)

População com 15 ou mais anos (total)	População analfabeta	População sem grau de ensino	População alfabetizada com habilitações inferiores ao ensino básico preparatório	Total de população com habilitações inferiores ao ensino básico preparatório	
				número	%
7 894 744	851 180	667 766	4 099 895	5 017 841	63,56%

Fonte: INE, Censos 1991

Quando é lançado o PRODEP II (1994-1999), a educação de adultos perde a categoria de subprograma, os apoios concedidos são mais limitados e enquadram-se no “Quadro de Ação do Ensino Recorrente”, desaparecendo mesmo a designação "educação de adultos" (Rothes, 2009:234), o que reflete bem a posição do XII Governo – nessa altura estava Manuela Ferreira Leite como Ministra da Educação – relativamente a esta área de política. Nesse mesmo ano o ensino recorrente é alargado ao ensino secundário, também organizado segundo o sistema de unidades capitalizáveis. Com a introdução do ensino recorrente de nível secundário, passou a ser possível atribuir, aos que escolhiam esta modalidade, diplomas e certificados equivalentes aos do ensino regular em todos os graus do ensino não superior.

O ensino recorrente constituiu, durante mais de uma década, a principal via de educação dos adultos em Portugal, mas o seu impacto foi reduzido, face à dimensão do problema. No quadro seguinte, estão refletidos o número de inscritos no ensino recorrente entre os anos letivos de 1988/9⁷⁸ e 1999/00, ano em que terminou o PRODEP II.

⁷⁸ Após alguns anos de período experimental, o ensino recorrente é generalizado ao nível do 2.º ciclo no ano letivo de 1988/9 (Despacho Normativo n.º 55/88, de 22 de julho), estendendo-se depois aos outros níveis de ensino.

Quadro 19 Formandos inscritos no ensino recorrente de adultos (1988/9-1999/2000)

	1.º ciclo	2.º ciclo	3.º ciclo	secundário	TOTAL
1988/9		7081			7081
1989/90		7372			7372
1990/1		8445			8445
1991/2		7014	7069		14083
1992/3		6877	12440	2152	21469
1993/4		5472	22012	3710	32094
1994/5	13362	14630	44376	7531	79899
1995/6	11302	10699	38181	11377	72059
1996/7	10361	11377	44286	32008	99032
1997/8	13342	7631	43335	38620	103528
1998/9	16530	8000	38422	44988	107940
1999/00	18360	8208	35007	53975	116050
TOTAL	84757	105106	286128	195761	671752

Fonte: GIASE/ME, 2006

Como já atrás foi referido (ver Quadro 18), a informação do recenseamento da população de 1991 mostra que 917.946 portugueses com 15 ou mais anos eram analfabetos ou não possuíam qualquer grau de ensino e que 4.099.895 tinham habilitações inferiores ao ensino básico preparatório (2.º ciclo). Estes dois grupos constituíam o público-alvo potencial das iniciativas de ensino recorrente de adultos para o 1.º e 2.º ciclos, respetivamente.

No entanto, os dados mostram que, durante uma década em que o ensino recorrente foi praticamente a única modalidade de educação de adultos promovida em Portugal, apenas 9,2% desta população aderiu ao ensino recorrente de 1.º ciclo e 2,5% ao do 2.º ciclo. E isto apesar de o período em análise incluir os apoios financeiros concedidos no âmbito dos PRODEP I e II, que possibilitaram uma expansão quantitativa da oferta formativa ao nível do ensino recorrente e uma cobertura generalizada do território nacional.

Alexandra Vilela, gestora do PRODEP e do POPH, afirma o seguinte, relativamente à alocação dos fundos comunitários no âmbito dos PRODEP I e II:⁷⁹

As verbas do PRODEP I, no que respeita à qualificação da população ativa, foram praticamente todas canalizadas para o ensino recorrente, bem como para algumas formações de curta duração, tradicionalmente associadas à formação de base, tal como eram desenvolvidas pelo IEF. No PRODEP II, as verbas para o ensino recorrente diminuíram porque o investimento foi muito orientado para o Programa Pessoa.⁸⁰ Nesse período, o Ministério da Educação considerava que a sua responsabilidade relativamente ao problema da

⁷⁹ Entrevista concedida em 16 de outubro de 2014

⁸⁰ Programa Operacional para a Formação Profissional e Emprego

qualificação de adultos era residual. O entendimento era, então, que esta área deveria ser da competência do Ministério do Trabalho, numa ótica de formação de ativos. Ainda no que respeita ao ensino recorrente para adultos, um dos factos mais surpreendentes tem a ver com o público-alvo. Foram essencialmente abrangidos jovens entre os 18 e os 25 anos, deixando de fora a maioria da população ativa.

Mas tão ou mais importante que saber o total de população abrangida, é perceber qual o grau de sucesso alcançado pelos indivíduos inscritos no ensino recorrente. De acordo com os dados apresentados no Relatório de Avaliação do Ensino Recorrente (Pinto et al., 1998),⁸¹ solicitado pela Secretária de Estado da Educação e Inovação do XIII Governo, Ana Benavente, (Despacho n.º 5017/98), a percentagem de formandos certificados nos anos analisados, ao nível do 1.º ciclo, é extremamente baixa e a taxa de abandono assume valores significativos. No que respeita ao 2.º ciclo, as taxas de certificação são superiores, embora ainda baixas – rondam os 50% – mas os valores do abandono são extremamente altos. Face aos dados apresentados no quadro seguinte, poder-se-á concluir que, no período estudado, as taxas de insucesso do ensino recorrente terão sido, em média, de 70% para o 1.º ciclo e de 50% para o 2.º ciclo.

Quadro 20 Ensino recorrente: formandos inscritos, certificados e abandonos, por Direção Regional de Educação, (1993/4 – 1996/7)

	1.º ciclo				2.º ciclo					
	Inscritos	Certificados	Abandonos		Inscritos	Certificados	Abandonos			
DREN	9326	3223	33%	2723	28%	3967	2148	54%	940	24%
DREC	8141	2206	27%	1720	21%	2322	1143	49%	1093	47%
DRELVT	26049	3557	14%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
DREA	408	168	41%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
DREALG	3508	939	26%	n.d.	n.d.	1229	548	45%	312	25%

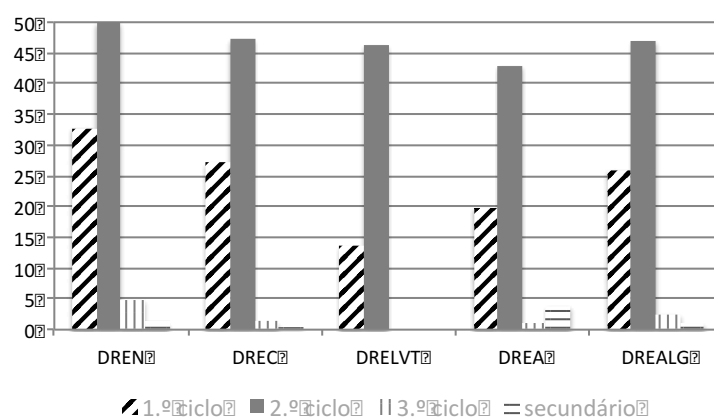
Fonte: Pinto et.al, 1998: 96,103, 104

Da análise feita ao ensino recorrente do 3.º ciclo e secundário, organizados de forma diferente, em unidades capitalizáveis, como já foi referido, os autores do relatório concluíram o seguinte: 1) no 3.º ciclo, conseguem terminar todas as unidades capitalizáveis, na melhor das hipóteses, 4,9% (Alentejo), e na pior 2,6% (Algarve); por outro lado, a percentagem de

⁸¹ Os autores do Relatório de Avaliação do Ensino Recorrente alertam para o facto de os dados que trabalharam terem sido essencialmente produzidos pelas Direções Regionais de Educação, sendo a informação disponível bastante diversa e dispersa, em alguns casos indisponível, o que não permitiu, em muitas situações, fazer análises comparativas com a situação a nível nacional, mas apenas encarar os dados como pistas para o entendimento da situação do ensino recorrente (Pinto et al., 1998:91).

alunos que, em cinco anos, não consegue terminar nenhuma unidade varia entre 24,4% no Norte e 48,6% no Alentejo; 2) no ensino secundário, a situação é muito semelhante: a percentagem de formandos que conseguiu terminar todas as unidades capitalizáveis era extremamente baixa (entre 0 e 1% na maioria das regiões, 3,9% no Alentejo), enquanto que a taxa de formandos que não terminava qualquer unidade era demasiado alta (entre 29% no Algarve e 56% no Alentejo (Pinto *et al.*, 1998: 113/4, 120).

Figura 14 Ensino recorrente: taxa de alunos certificados por ciclo de estudos e região



Fonte: Pinto *et al.*, 1998: 121

O Quadro 20 e a Figura 11 mostram que o ensino recorrente, na sua globalidade, não conseguiu que mais de metade dos formandos inscritos obtivesse a certificação. Apenas o 2.º ciclo se destaca, aproximando-se dos 50% de formandos certificados. Os resultados do 3.º ciclo e secundário são, como já tínhamos visto, pouco significativos. Os autores do estudo concluem que os níveis de ensino organizados em unidades capitalizáveis – 3.º ciclo e secundário – são aqueles em que os formandos têm mais dificuldade em concluir o plano de estudos. Em contrapartida, um plano de estudos de menor duração, com menos disciplinas e de mais curta duração – caso do 2.º ciclo – parece ser o mais favorável ao público a que se destina, se atendermos à taxa de conclusão (Pinto *et al.*, 1998: 122).

4.3. CRESCIMENTO E A SUPREMACIA DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

No âmbito do PRODEP I, foi criado o que Fátima Antunes (2004: 171) define como sendo o *subsistema de escolas profissionais em Portugal*.

Enquanto que, como já foi referido, o Programa do XII Governo dedicava uma atenção diminuta ao campo da educação de adultos, a formação profissional era considerada uma

prioridade, enquanto instrumento privilegiado de qualificação dos recursos humanos, essencial para o aumento da competitividade e para o crescimento económico do país. Tal decisão reflete uma nova orientação para o subsistema de educação de adultos, que alguns autores entendem como sendo uma *orientação vocacionalista*, em que a grande aposta se concentrava na valorização da mão-de-obra em que a formação profissional ocupava um lugar de relevo. (Silva *et. al.* 1998:29)

A LBSE definia a formação profissional como uma modalidade especial de educação escolar, que, para além de complementar a preparação proporcionada pelo ensino básico, tinha por objetivo a aquisição de conhecimentos e competências profissionais que viabilizassem uma integração ajustada dos jovens no mercado de trabalho.

O Decreto-Lei n.º 397/88, de 8 de novembro, cria o Gabinete para a Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP), que, entre outras atribuições, fica responsável pela organização da formação profissional inserida no sistema educativo.

É neste contexto que o GETAP implementa uma rede de escolas profissionais, maioritariamente de iniciativa privada, mas com financiamento público, reforçado com a integração deste subsistema nos PRODEP I e II, o que permitiu um aumento significativo do número de escolas profissionais, que ofereciam cursos de nível secundário,⁸² aos quais podiam aceder jovens com a escolaridade obrigatória (9.º ano) e que conferiam diplomas equivalentes ao ensino secundário e simultaneamente qualificação profissional de nível III.⁸³

Simultaneamente, o GETAP assegurava o processo de alargamento a todas as escolas secundárias dos Cursos Tecnológicos, criados pelo Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto, que vieram substituir os cursos técnico-profissionais, muito orientados para uma especialização precoce dos jovens que escolhiam esta modalidade de ensino e que assim ficavam habilitados ao exercício de uma determinada profissão. Pelo contrário, os cursos tecnológicos centravam-se nas grandes áreas tecnológicas, evitando uma especialização centrada numa profissão, pretendendo com isto equipar os jovens com as competências necessárias para enfrentar os desafios e mudanças constantes que se verificavam no mercado de trabalho.

Entretanto, o IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, que tinha a responsabilidade, desde a sua criação em 1979, pela formação profissional inserida no mercado de emprego, construía um caminho próprio e, na sequência de uma reestruturação

⁸² Excecionalmente, eram oferecidas formações a jovens que não tivessem completado a escolaridade obrigatória, que conferiam uma qualificação profissional de nível II

⁸³ De acordo com os níveis de qualificação adotados por decisão do Conselho da Comunidades Europeias de 16 de julho de 1985.

profunda feita em 1985, consolidou uma rede institucional robusta, composta por delegações regionais, centros de emprego e centros de formação, que cobriam todo o território nacional.⁸⁴

Logo após a adesão de Portugal à CEE, em 1986, este segmento da formação profissional teve acesso a financiamentos comunitários, através do FSE, o que permitiu ao IEFP aumentar significativamente o número de ações de formação.

Em 1991, os Ministros da Educação, Roberto Carneiro e do Emprego e Segurança Social, Silva Peneda, fizeram publicar os decretos-lei n.ºs 401/91 e 405/91, que diferenciavam e regulavam, respetivamente, a formação profissional inserida no sistema educativo e a formação profissional inserida no mercado de emprego.

A distinção entre as duas modalidades de formação profissional era feita, nos dois diplomas, tendo em atenção em primeiro lugar, a base institucional – num caso a escola e no outro a empresa – e em segundo lugar os destinatários: no caso da formação inserida no sistema educativo, a população escolar, incluindo o ensino recorrente de adultos e a formação extraescolar, e no caso da formação inserida no mercado de emprego, a população ativa, empregada e desempregada, incluindo os candidatos ao primeiro emprego.

Embora no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 401/91 se afirme que o objetivo do diploma é conferir à formação profissional a "desejada unidade e eficácia" e que, "apesar das diferenças, prevalece o que aproxima ambas as formações: em especial os conceitos, as finalidades, a certificação, as componentes, a consideração dos níveis e perfis profissionais, a avaliação e a coordenação". Todavia, na verdade esta distinção – formal e regulada – acentuou ainda mais as trajetórias paralelas que ambas as modalidades de formação vinham seguindo, e que se manteria por toda a década de 1990.

Com efeito, embora o enquadramento institucional fosse bem distinto, o mesmo não se passava com os públicos-alvo. O IEFP, que tradicionalmente privilegiava as ações de formação contínua, organizadas segundo um modelo mais intensivo e de menor duração que as oferecidas pelo sistema educativo, foi progressivamente ajustando a sua oferta formativa a jovens à procura do primeiro emprego, disponibilizando cursos de maior duração (cerca de um ano), que conferiam aos formandos qualificação de nível II e III. Por outro lado, desde 1984 que o IEFP organizava os chamados Sistemas de Formação em Alternância ou de Aprendizagem, dirigidos especificamente para jovens que, tendo concluído o 6.º ou o 9.º anos

⁸⁴ A informação referente à formação profissional inserida no mercado de emprego foi recolhida no site do IEFP <http://www.iefp.pt/> e em CEDEFOP (1999).

de escolaridade, pretendiam profissionalizar-se. Estes cursos tinham a duração de cerca de três anos e eram alternadamente ministrados nos centros de formação e nas empresas, que garantiam a formação prática no posto de trabalho. Estes cursos conferiam um diploma equivalente aos 9.º ou 12.º anos de escolaridade e, em paralelo, a certificação profissional de grau II ou III.

É, assim, perceptível que os destinatários das duas modalidades de formação não eram de facto, tão distintos quanto era afirmado na legislação referida.

Mais diverso era o conjunto de atores e instituições intervenientes nos processos de planeamento e concretização dos cursos, bem como os recursos disponibilizados.

- A formação inserida no sistema educativo era coordenada pelo GETAP, serviço central do Ministério da Educação com autonomia administrativa, criado em 1988, que tinha outras atribuições para além da coordenação da formação profissional. O GETAP organizava-se em equipas de projeto de carácter temporário, sendo secundado, a nível regional, por equipas a funcionar junto das DRE, dirigidas pelo respetivo Diretor Regional de Educação. A formação era ministrada essencialmente por escolas profissionais privadas, cuja implementação resultava da iniciativa de promotores de cada região e/ou setor; finalmente, os recursos do GETAP para exercer as funções de acompanhamento e supervisão do sistema eram muito limitados, constituídos pelas verbas respeitantes aos ensinos técnico e profissional, que haviam transitado da Direção-Geral do Ensino Básico e Secundário. A criação da rede de escolas profissionais deveu-se, em grande parte, ao financiamento obtido no âmbito dos PRODEP I e II;
- a formação profissional inserida no mercado de emprego era coordenada pelo IEFP, que, como já foi referido, dispunha de uma rede regional e local sólida e bem estruturada, formada por delegações regionais, centros de emprego e centros de formação profissional, entre outros, que asseguravam a cobertura integral do país. O planeamento das ações de formação pelo IEFP era facilitado pelo facto de este ter também a responsabilidade pela execução da política de emprego, o que lhe possibilitava ajustar a sua intervenção aos mecanismos de procura e oferta de emprego, sendo a formação profissional um instrumento central e mesmo constitutivo da própria política de emprego. As ações organizadas pelo IEFP decorriam essencialmente nos centros de emprego sob sua jurisdição direta, mas foi sendo, de forma crescente, também promovida por ministérios e organismos da administração pública, por entidades privadas, associações, sindicatos e confederações sindicais, o que alargou ainda mais o seu campo de

intervenção. Finalmente, no que respeitava a recursos, o IEFP dispunha de orçamento próprio, que lhe facilitava o desenvolvimento de ações de coordenação e supervisão do sistema. O financiamento de que esta modalidade de formação profissional beneficiou foi substancial: entre 1986 e 1989, obteve financiamento através do FSE; no primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I), entre 1989 e 1993, que compreendia 21 programas operacionais de emprego e formação, o IEFP geria diretamente 14 deles; no QCA II, iniciado em 1994, beneficiou também, através do Programa Pessoa, de financiamentos consideráveis (CEDEFOP, 1999:90-93).

Concluindo, durante a década 1985/95, a economia portuguesa conhece um crescimento ímpar. O PIB *per capita* regista um aumento significativo (com um “pico” em 1989 de 9%) e as taxas de emprego são bastante altas: 90% em 1986 e cerca de 93% em 1995 (fontes: INE e Banco de Portugal). Este contexto económico positivo, associado à estabilidade política assegurada pelas duas maiorias absolutas consecutivas conseguidas pelo PSD, com Cavaco Silva à frente do governo e ao volume de financiamento proveniente do Fundo Social Europeu,⁸⁵ permitem um alargamento e consolidação do sistema de Formação Profissional em contexto de trabalho “para níveis nunca antes alcançados e a possibilidade de dar início a um regime de inovação eficaz e convergente” (CEDEFOP, 1999:25).

O número de formandos em ações de formação profissional não parou de aumentar durante todo este período (parte das verbas disponíveis eram canalizadas para a remuneração dos formandos, o que constituía um aliciente inegável), acabando progressivamente com a prática, tradicionalmente adotada em Portugal, de aprendizagem em contexto de posto de trabalho (CEDFOP, 1999:25).

Alexandra Vilela, na entrevista concedida em 16 de outubro de 2014, diz que, em sua opinião,

a formação profissional em Portugal, deu origem a um “mercado de formação”, e a qualificação de adultos foi, na década de 90, absolutamente capturada pelo mercado da formação profissional e pela iniciativa privada.

Francisco Madelino, Presidente do IEFP entre 2007 e 2011,⁸⁶ considera que, durante todo este período,

a educação de adultos cingiu-se a domínios puramente escolarizados, mimetizada do ensino para jovens. Embora com dezenas de milhares de inscritos anualmente no ensino recorrente os outputs finais eram reduzidíssimos, face aos inscritos, mas sobretudo face aos défices dos

⁸⁵ As verbas concedidas pelo FSE para ações de formação profissional aumentaram 2.815 vezes entre 1986 e 1998 (CEDEFOP 1999:38)

⁸⁶ Entrevista respondida por escrito em 6 de janeiro 2014.

adultos ativos portugueses. Quer a metodologia, quer os horários de funcionamento, quer a marginalização total da certificação de adquiridos davam ao Ensino Recorrente uma incapacidade de corresponder às necessidades de milhões de adultos subqualificados e subcertificados. Se a isto juntarmos a oferta formativa do IEFP, sobretudo dirigida à formação inicial de jovens, o sistema educativo-formativo português pouco contribuiu, neste período, para ultrapassar os enormes défices de competências horizontais dos adultos.

4.4. A ANEFA -AGÊNCIA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÓMICO

Em outubro de 1995, o PS ganha as eleições, formando um governo sem maioria parlamentar, com António Guterres como Primeiro-Ministro, Eduardo Marçal Grilo como Ministro da Educação e Maria João Rodrigues como Ministra da Qualificação e Emprego.

Durante a campanha para as eleições, o PS dera um grande destaque ao problema do défice de qualificação da população portuguesa, assumindo a "paixão pela educação", que seria o grande *slogan* da campanha eleitoral. Este propósito reflete-se no Programa do XIII Governo Constitucional (28 de outubro de 1995 a 25 de outubro de 1999), que elege a educação e a formação dos portugueses como uma "aposta e uma prioridade máxima" que, a par com a igualdade de oportunidades e a solidariedade com os mais desfavorecidos, constituiria a base para "uma democracia com mais qualidade".

Quando o governo toma posse, o campo da qualificação de adultos caracteriza-se por um predomínio claro – quer em termos de opção política, quer de financiamento – da formação profissional inserida no mercado de emprego, que se confrontava, no entanto, com problemas crescentes, especialmente relacionados com o grande número e diversidade de promotores de formação, que dava origem à proliferação da gestão privada de fundos públicos, nacionais e europeus, o que estava a afetar a credibilidade do sistema, cada vez mais difícil de gerir e controlar (CEDEFOP 1999: 101-103).

Face a esta situação, a ministra Maria João Rodrigues, faz publicar, logo em Novembro, um novo regulamento para a concessão de apoios ao emprego e formação profissional pelo FSE, no âmbito do QCA II, que estava precisamente a meio do seu período de execução. Era objetivo deste novo regulamento

através de uma melhor especificação das atribuições dos gestores e da Comissão de Coordenação do FSE [...] garantir uma melhor coordenação entre programas, uma maior capacidade de integrar a vertente física e financeira da gestão do FSE e uma maior coerência entre esta e a política nacional de recursos humanos.

Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 15/96.

No campo da educação, a situação podia caracterizar-se da seguinte forma (Benavente, 2004: 72-3): *i)* grande crispação política entre o Ministério da Educação e os restantes parceiros; *ii)* insatisfação social quanto ao estado da educação e falta de confiança na escola enquanto prestadora de um serviço público de qualidade; *iii)* dificuldade em fazer cumprir a escolaridade obrigatória de nove anos, com níveis de insucesso e de abandono escolar elevados; *iv)* ausência de uma política coerente de educação de adultos e de articulação entre educação e formação profissional.

Na educação de adultos, que considera constituir uma dimensão fundamental na democratização das oportunidades de educação e formação, o governo propunha-se a: *i)* intensificar os programas conjuntos entre o Ministério da Educação e o Ministério para a Qualificação e Emprego, com o objetivo de promover a formação profissional e a formação de base numa perspetiva de educação permanente; *ii)* intensificar os programas e ações orientados 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: 120).

Simultaneamente à tomada de posse do novo governo, foram divulgados (em outubro de 1995) os resultados do Estudo Nacional de Literacia, o primeiro estudo realizado em Portugal para avaliação das competências de leitura, escrita e cálculo da população adulta (15-64 anos). Promovido ainda na vigência do governo anterior pelo Conselho Nacional de Educação – cujo presidente era então Eduardo Marçal Grilo – e pela Fundação Calouste Gulbenkian, o estudo foi efetuado por uma equipa coordenada por Ana Benavente, da qual faziam parte ainda Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila.

O problema da iliteracia dos adultos, que, como já foi referido, tinha vindo a constituir-se como com uma das principais preocupações de organizações internacionais como a UNESCO e a OCDE e de um número crescente de países, passa, a partir da divulgação dos resultados deste estudo, a assumir um crescente protagonismo público e político em Portugal.

Em Outubro de 1999, o PS ganha novamente as eleições legislativas e toma posse o XIV Governo (25 de outubro de 1999 a 6 de abril de 2002), novamente chefiado por António Guterres. Este mandato durou apenas cerca de dois anos. Em 2002, António Guterres demite-se, na sequência de resultados negativos obtidos pelo PS nas eleições autárquicas. O período de vigência deste governo caracterizou-se por alguma instabilidade governativa, com reflexos nas áreas responsáveis pela educação e formação. A pasta da educação conheceu três ministros (Guilherme d'Oliveira Martins, Augusto Santos Silva e Júlio Pedrosa e a do trabalho e da solidariedade, dois (Eduardo Ferro Rodrigues e Paulo Pedrosa).

Após a realização de eleições antecipadas, é formado o XV Governo (6 de abril de 2002 a 17 de julho de 2004), resultante de um acordo pós-eleitoral ente o PSD e o CDS-PP, com Durão Barroso como Primeiro Ministro e David Justino e Bagão Félix nas pastas da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, respetivamente. O governo é dissolvido em março de 2004, na sequência do pedido de demissão de Durão Barroso, que ocupou então o cargo de Presidente da Comissão Europeia. Esta demissão deu origem a uma crise política, que exigiu a intervenção do Presidente da República Jorge Sampaio, o qual optou por encarregar o recém-eleito presidente do PSD, Pedro Santana Lopes, de formar governo. O XVI Governo iniciou funções em Julho de 2004, tendo Maria do Carmo Seabra assumido a pasta da educação. Esta decisão não contribuiu, porém, para resolver a crise (não só política mas também social) que dominava o país, pelo que, poucos meses após a nomeação do XVI Governo, em dezembro de 2004, Jorge Sampaio dissolve a Assembleia da República e marca eleições legislativas antecipadas.

OS IMPACTOS DO ESTUDO NACIONAL DE LITERACIA

Os resultados do Estudo Nacional de Literacia revelaram que quase 80% da população portuguesa entre os 15 e os 64 anos estava abaixo do nível mínimo de literacia considerado adequado para responder às exigências das sociedades atuais.⁸⁷

A Figura 12 mostra a distribuição da população pelos níveis de literacia utilizados no estudo e reflete bem que o problema com que o país se defrontava não se limitava aos baixos níveis de escolarização.

Significava isto que, em Portugal, os défices de escolarização que afetam a grande maioria da população são reforçados e agravados por níveis de literacia desses mesmos indivíduos ainda

⁸⁷ O Estudo Nacional de Literacia definiu uma escala de quatro níveis de literacia, estruturada de acordo com o grau de dificuldade e complexidade das tarefas apresentadas e o nível de aptidão empiricamente demonstrado na sua resolução:

nível 0 – corresponde à ausência de capacidade para resolver todas as tarefas propostas, mesmo as mais simples.

nível 1 – corresponde à capacidade para resolver tarefas simples (identificação de 1 ou mais palavras num texto, a sua transcrição literal ou um cálculo aritmético simples).

nível 2 – corresponde à capacidade de resolver tarefas com um grau de dificuldade baixo, nas que requer um processamento de informação um pouco mais elaborado (associação entre palavras ou expressões num texto escrito ou o encadeamento de 2 operações aritméticas simples).

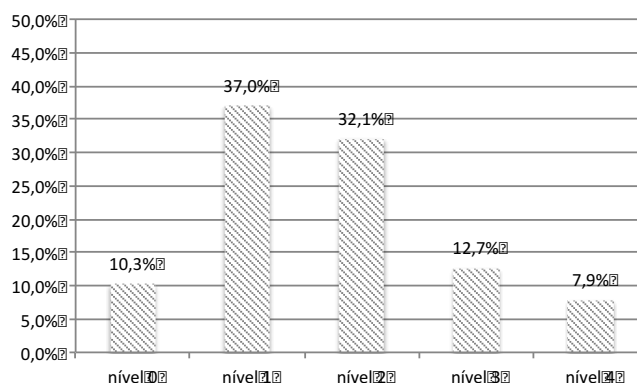
nível 3 – corresponde à capacidade de resolver tarefas com um maior grau de complexidade, que requer um processamento de informação mais elaborado (capacidade para selecionar e organizar informação e relacionar ideias contidas num texto, fundamentar uma conclusão ou decidir as operações numéricas a utilizar para resolver um problema).

nível 4 – correspondente à capacidade para resolver tarefas com o mais alto grau de exigência, que implicam o processamento e integração de informação em textos complexos, a realização de inferências de grau elevado, a resolução de problemas e a eventual mobilização de conhecimentos próprios (Benavente *et. al.*, 1996: 118/9).

mais baixos do que seria de prever, o que leva a que as desigualdades sociais neste campo específico sejam das mais elevadas entre os países estudados.

(Ávila, 2008: 308)

Figura 15 Resultados globais do Estudo Nacional de Literacia: distribuição da população por níveis de literacia



Fonte: Benavente et al., 1996: 121

É nesta altura, e muito por influência da divulgação do referido estudo, que começam a ganhar peso em Portugal, quer junto dos grupos de peritos e investigadores, quer junto dos responsáveis políticos, conceitos e práticas de educação e formação de adultos (relativamente novos no país, mas já adotados e testados noutros países) que vieram a ter influência decisiva no desenvolvimento futuro das políticas de qualificação das populações.

Os conceitos de *competência*, enquanto "capacidade de responder a exigências complexas num determinado contexto através da mobilização de pré-requisitos psicossociais (incluindo aspetos cognitivos e não-cognitivos)" (Rychen e Salganik, 2003, em Gomes, 2012:42) e de *literacia* – enquanto "competência transversal decisiva, sem a qual a aquisição de outras competências (ao longo da vida, e em diferentes contextos da vida) pode ficar comprometida" (Ávila, 2005:101), passam a constituir um referencial importante para aferir o nível de qualificação das populações, deixando o debate de se centrar apenas no combate ao analfabetismo e nos baixos níveis de escolarização.

O país estava, assim, perante novos desafios, que requeriam, em primeiro lugar, um intenso esforço de pesquisa, que permitisse conhecer e avaliar o posicionamento da população portuguesa face a estas dimensões e a posterior definição de objetivos e adoção de novas estratégias de política, que respondessem de forma eficaz à nova perceção do problema, o que estava bem refletido no Programa de Governo:

É um desafio que impõe uma mobilização de toda a sociedade em torno de um pacto educativo

que terá de fazer da escola o centro da atuação e do empenhamento dos agentes políticos e educativos. O alargamento da rede nacional de educação pré-escolar; o combate ao insucesso escolar; a expansão da taxa de escolarização ao nível secundário; a expansão do número de vagas no ensino superior, com a revisão do sistema de ingresso; o reforço da ação social escolar e a dignificação da função dos professores, em todos os domínios, são as tarefas imediatas que mobilizarão as energias do Governo e para as quais serão disponibilizados novos recursos.

(Programa do XIII Governo Constitucional:3-4)

A temática da qualificação de adultos merecia também atenção por parte deste governo, sendo dado um relevo particular à articulação que deveria existir, nesta área, entre os sistemas de educação e de formação profissional:

o objectivo "emprego" é um objectivo estratégico assumido transversalmente pelo Governo [...] os objetivos que devem presidir à política específica de emprego são [...] a qualificação dos recursos humanos e do potencial de desenvolvimento [...] em articulação com a política de formação profissional e da política de educação; [...] O Governo adoptará como metas [...] proporcionar oportunidades de formação equiparáveis às europeias para a população adulta, sob a forma de formação de qualificação, reconversão, aperfeiçoamento ou reciclagem, dando também uma atenção particular às categorias mais vulneráveis à exclusão social. Promover a educação e formação como um processo permanente ao longo da vida de cada cidadão, com dimensões pessoais, culturais, profissionais e cívicas, promovendo a articulação entre os vários níveis do sistema escolar com atividades formais e informais de educação de adultos em conjugação com a formação profissional e com todos os domínios educativos e culturais da vida das comunidades; na educação de adultos, que constitui uma dimensão fundamental na democratização das oportunidades de educação e formação, serão intensificados os programas conjuntos com o Ministério para a Qualificação e 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 Constitucional: 111; 113-4; 118; 120

UM NOVO PARADIGMA PARA A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Logo após a tomada de posse do XIII Governo, em outubro de 1995, a equipa governativa do Ministério da Educação – chefiada por Eduardo Marçal Grilo, coadjuvado pelos Secretários de Estado da Administração Escolar, Guilherme d'Oliveira Martins e da Educação e da Inovação, Ana Benavente – foi confrontada, como já referido, com um ambiente de crispação política no mundo da educação, com níveis de insucesso e de abandono escolares muito elevados, com a ausência de uma política de educação de adultos e com uma muito fraca articulação entre educação e formação profissional. (Benavente, 2004: 72-3).

Para ultrapassar esta situação, foi então elaborado um documento estratégico para o setor educativo – o *Pacto Educativo para o Futuro* – que foi apresentado à Assembleia da República e colocado à discussão pública em 1996. O objetivo do Pacto (bem expresso na sua

Base Geral 1.2.), consistia em envolver num processo de negociação e acordo todos os intervenientes no processo educativo, que deveriam encontrar plataformas de entendimento em torno das grandes opções e linhas de orientação para a política educativa, por forma a garantir uma mudança de atitude do país em relação à educação, corresponsabilizar os diversos parceiros e assegurar a continuidade das políticas. Nos *Princípios Gerais do Pacto*, era referido que a educação e formação ao longo da vida constituíam uma condição necessária para o desenvolvimento económico e social, o que implicava uma atenção particular à educação permanente e à educação de adultos (Benavente, 2004: 97).

O XIV Governo, formado após as eleições de Outubro de 1999, novamente com António Guterres como Primeiro-Ministro, elegeu como uma das suas prioridades a educação e formação de adultos, numa ótica de continuidade e consolidação do trabalho desenvolvido nesta área pelo governo anterior, como consta no seu programa de governo:

Portugal ganhou consciência da dimensão do seu atraso educativo e de qualificação profissional. Na última legislatura foram tomadas as medidas que permitiram iniciar a inversão desta tendência, mas temos consciência de que é apenas o início de um movimento que exige uma tendência de mudança na sociedade portuguesa, que é, no entanto, absolutamente necessária para que possamos disputar a batalha da produtividade e da qualificação do emprego.
Programa do XIV Governo Constitucional.

Estavam expressos ainda, no programa do governo, os objetivos de

Inscrição da educação escolar num programa global e coerente de educação permanente para todos os cidadãos, adoptando medidas que visem estimular a aquisição e a atualização, ao longo de toda a vida, dos saberes, dos saber-fazer, e das competências relacionais indispensáveis a uma eficaz inserção na vida colectiva, com destaque para [...] a articulação estratégica entre a Educação e o Emprego, já traduzida institucionalmente na criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) [...] criar mecanismos que permitam reconhecer e certificar as aprendizagens profissionais dos trabalhadores que tenham relevância escolar [...] desenvolvimento da educação e formação de adultos, apostando decididamente na sua organização local, na diversificação das parcerias educativas e na mobilização de meios de ensino à distância, aprofundando-se, em estreita ligação com o ministério responsável pelas áreas do Emprego e Formação, a articulação, a harmonização e a permeabilidade entre as várias ofertas de educação e formação inicial e ao longo da vida, com base na definição e concretização de princípios gerais de equivalência e certificação que permitam, nomeadamente, valorizar as aquisições informais da população ativa
Programa do XIV Governo Constitucional.

Como afirma Rothes (2009: 271), "eram os primeiros indícios do que parecia ser uma nova atenção atribuída pelos responsáveis do Ministério da Educação a este setor". Com efeito, em 1997, a Secretária de Estado da Educação e Inovação, Ana Benavente, constituiu um grupo de trabalho com a missão de apresentar um documento de estratégia para o desenvolvimento da educação de adultos, constituído por Alberto Melo, que coordenava, Augusto Santos Silva,

Ana Queirós, Luís Areal Rothes, Lucília Salgado e Mário Ribeiro. Os resultados deste trabalho defendiam que a política a adotar para o setor deveria contemplar várias dimensões, designadamente: a formação de base, alfabetização e promoção da literacia; o ensino recorrente de adultos; a educação permanente ou educação ao longo da vida e a educação para a cidadania, sendo assumido que cabia ao Estado quer a promoção direta de ações educativas, quer o estabelecimento de parcerias. De entre um conjunto de recomendações apresentadas pelo grupo de trabalho, destaca-se a proposta de criação da Agência Nacional de Educação de Adultos, tutelada pelo Ministério da Educação, que deveria, designadamente, lançar e gerir um Programa de Desenvolvimento de Educação de Adultos.

No entanto, as recomendações do grupo de trabalho rapidamente são ultrapassadas pelos acontecimentos, e as iniciativas para o campo da qualificação de adultos passam a resultar do trabalho articulado que começa a ser desenvolvido conjuntamente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, num processo que contava com o forte apoio de Ana Benavente e de Paulo Pedroso, à época Secretário de Estado do Trabalho e Formação (Rothes, 2009:274). Esta articulação entre os setores da educação e formação ia, de resto, ao encontro das recomendações emanadas pela União Europeia para as políticas de qualificação da população adulta, orientações estas que conferiam uma grande importância à educação e formação nos sistemas de emprego,⁸⁸ enquanto fatores decisivos no combate ao desemprego e ao aumento da competitividade.

A CRIAÇÃO DA ANEFA: NOVAS ORIENTAÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

É neste contexto que a Resolução de Conselho de Ministros n.º 92/98, de 14 de julho, cria um grupo de missão, constituído conjuntamente pelos dois ministérios, para desenvolvimento de um Programa de Educação e Formação de Adultos.⁸⁹ É atribuída a este grupo a responsabilidade de desencadear o processo que deveria conduzir à criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) e de elaborar o *Programa S@ber+*, no âmbito do qual deveriam ser desenvolvidas várias atividades que conduzissem a uma articulação estratégica entre os dois ministérios, e destes com autarquias, estabelecimentos de ensino e de formação e outras entidades, para lançamento de projetos-piloto de carácter inovador no setor.

⁸⁸ Ver a Estratégia Europeia para o Emprego e a Cimeira de Lisboa, onde ficou consagrado o método aberto de coordenação (que prevê a concertação entre os objetivos comunitários e as prioridades políticas nacionais) para a área do emprego e educação e formação.

⁸⁹ Terminologia que, segundo Luís Rothes (2009: 274), se estabeleceu então e viria a perdurar.

Com efeito, considera então o Governo ser indispensável encontrar um novo rumo para o campo da educação de adultos, após uma década em que esta área fora quase exclusivamente dominada pelo ensino recorrente para adultos e em que os resultados não tinham sido os esperados, apesar de ter contado com os apoios financeiros concedidos no âmbito dos PRODEP I e II, que possibilitaram uma expansão quantitativa da oferta formativa ao nível do ensino recorrente e uma cobertura generalizada do território nacional, como já atrás foi referido.

RECURSOS MOBILIZADOS, ATORES E CONTEXTO INSTITUCIONAL

A ANEFA foi criada pelo Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de setembro, com o estatuto de Instituto Público tutelado conjuntamente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade, um mês antes do fim do mandato do XIII Governo. É de salientar que a ANEFA não surgiu, como era prática no setor, para substituir ou agregar competências de outros organismos públicos, mas sim como uma estrutura nova, encarregue de estudar e implementar novas soluções, designadamente:

- desenvolver e divulgar novos modelos e metodologias de intervenção específicas para a educação e formação de adultos;
- promover programas e projetos de carácter inovador, quer por iniciativa própria, quer com a intervenção de outras entidades, públicas ou privadas;
- conceber um sistema de reconhecimento e validação das aprendizagens informais dos adultos, visando a certificação escolar e profissional.⁹⁰

O mesmo diploma previa, no seu artigo 13.º, que a ANEFA funcionasse em regime de instalação, por um período de dois anos.

O período em que Augusto Santos Silva esteve à frente da pasta da Educação e Eduardo Ferro Rodrigues do Trabalho e da Solidariedade, caracterizou-se, de forma inédita em Portugal, por uma grande atenção política ao campo das políticas públicas de educação e formação de adultos, muito por via do empenhamento das equipas governativas dos dois ministérios, que contava com elementos com vasta experiência quer no campo da investigação, quer da coordenação e da concretização de políticas de educação e formação de adultos.

Esta atenção e empenhamento estão patentes nas seguintes declarações públicas dos governantes que mais diretamente estiveram envolvidos na construção de um novo paradigma

⁹⁰ Conferir artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de setembro

para a qualificação da população adulta em Portugal, Ana Benavente, Secretária de Estado da Educação e Inovação entre 1995 e 2001 e Paulo Pedroso, Secretário de Estado do Emprego e da Formação entre 1997 e 1999.

Queremos reconhecer a qualquer adulto o direito de ver formalmente validados os seus saberes [...] de maneira que qualquer pessoa possa, ao longo da vida, ver avaliados os seus conhecimentos, completá-los para efeitos de obtenção de um diploma podendo retomar, a qualquer momento, o seu processo de educação/formação [...]. Aquilo que se pede à educação e formação de adultos, hoje em dia, é ter respostas adequadas à diversidade de situações [...] segundo a nossa conceção de educação e formação de adultos, em todas as instituições, em todos os espaços sociais, desde as autarquias às empresas, associações recreativas, culturais, de carácter educativo pode e deve haver essa oferta.

Ana Benavente, citada em Melo et al. 2001: 9.

Há um facto importantíssimo para perceber os problemas da sociedade portuguesa: no nosso país há uma ou duas gerações que não têm a formação escolar básica nem a formação profissional necessária a um futuro seguro. O que significa que temos que trabalhar sobre as duas dimensões; e a melhor maneira para o fazer é em conjunto. O essencial do problema, em particular da 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, citado em Melo et al. 2001: 9.

É, pois, na sequência do trabalho desenvolvido de forma articulada pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade que é possível implementar os primeiros Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA)⁹¹ e iniciar a estruturação de uma rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (centros RVCC),⁹² que representaram uma inovação metodológica e estratégica, que permitiu “retirar a educação e formação de adultos das margens dos sistemas em que vinha sobrevivendo” (Capucha,

⁹¹ Os Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA), criados pelo Despacho Conjunto n.º 1083/2000, dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação destinavam-se aos cidadãos com idade igual ou superior a 18 anos, não qualificados ou sem qualificação adequada para efeitos de inserção no mercado de trabalho e que não tivessem concluído a escolaridade básica de quatro, seis ou nove anos. De acordo com o mesmo diploma, o modelo dos cursos de educação e formação de adultos assentava em quatro princípios orientadores: 1) enquadravam-se numa perspetiva de educação e formação ao longo da vida e constituíam um meio para a obtenção dos requisitos essenciais a uma adequada inserção no mercado de trabalho; 2) eram percursos flexíveis de formação, cujo currículo era estruturado a partir do reconhecimento e validação das competências previamente adquiridas, formal ou informalmente, integrando as competências necessárias à certificação escolar e profissional; 3) os currículos deviam prever uma articulação da formação de base e da formação profissionalizante, que permitissem adquirir competências-chave, tendo em vista a dupla certificação, escolar e profissional; 4) os cursos eram estruturados em módulos, organizados por competências, que deveriam considerar a diferenciação dos percursos e os contextos socioeconómico, cultural e profissional dos formandos.

⁹² A Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro, dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, criou uma rede de centros RVCC, que tinham por missão orientar os adultos maiores de 18 anos que não possuísem o 9.º ano de escolaridade para processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, com o duplo objetivo de melhorar os níveis de certificação escolar e qualificação profissional dos formandos, e de os encaminhar para posteriores processos de formação, numa lógica de aprendizagem ao longo da vida.

2013: 36).

O desenvolvimento no terreno dos cursos EFA e dos processos RVCC permitiu fazer o contraponto entre dois modelos de política distintos. De um lado, o ensino recorrente, que organizava, em horário noturno, cursos que mimetizavam as orientações pedagógicas e processuais do ensino destinado a crianças e jovens. Do outro lado, modelos de intervenção mais adequados às características das populações adultas, que integravam o reconhecimento de experiências e competências adquiridas em trajetórias de vida.

Como já foi referido, as orientações dos XIII e XIV governos para o campo da qualificação da população adulta estavam em sintonia com as orientações emanadas da UE para as áreas da educação, formação e emprego, que ganhava uma expressão crescente no espaço comunitário, o que se consubstanciou no volume de financiamento canalizado para esta área de política no QCA 2000-2006.

Como afirma Luís Rothes (2009:296), o desenvolvimento dos programas em função dos financiamentos condiciona a intervenção dos promotores, mas também a forma como as ações de educação e formação de adultos decorrem no terreno. O desenvolvimento do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e a constituição da rede nacional de centros RVCC (*Portaria n.º 1082-A/2001*), só foi viável porque estava assegurado o seu financiamento, no âmbito do QCA 2000-2006:

A lógica de programação do PRODEP III assume uma nova assertividade na definição de instrumentos específicos, nomeadamente [...] no apoio a uma modalidade nova de qualificação da população adulta – o RVCC, [...] representando 4% do investimento alocado (81 M€ de investimento total).

Vilela, 2014: 631

Também “os cursos EFA dispuseram de meios financeiros suficientes para despoletar a sua expansão, assente na promoção de diferentes tipos de entidades, públicas e privadas”,⁹³ tendo a investigação e produção de conhecimento sido igualmente alvo de alguns apoios. Porém, as restantes intervenções previstas pela ANEFA (*e.g.* Ações e Clubes S@ber+) tiveram uma fraca possibilidade de desenvolvimento, motivada pela insuficiência de recursos financeiros (Rothes, 2009: 296).

⁹³ Os cursos EFA foram financiados através do *POEFDS, Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social*. (ver o relatório final do Estudo de Atualização da Avaliação Intercalar do Programa OEFDS do QCA 2000-2006, disponível em http://www.igfse.pt/upload/docs/AVALIA%C3%87AO/sumarios%20executivos/Sum%20Exe%202005/ActA_VI_POEFDS.pdf)

AS IDEIAS-BASE DA ANEFA

Já se referiu que a criação da ANEFA instituiu um novo paradigma na Educação e Formação de Adultos em Portugal. Após mais de uma década (com resultados escassos) de predomínio do ensino recorrente, de pendor essencialmente escolarizado, a necessidade de encontrar uma solução nova para o problema das baixas qualificações, da iliteracia e da subcertificação dos adultos era consensual.

Pela primeira vez na história da democracia portuguesa, os ministérios responsáveis pela educação de adultos e pela formação profissional desenvolveram um esforço articulado, visando encontrar uma solução política para ultrapassar o problema do défice de qualificações da população adulta. A solução encontrada baseava-se essencialmente nas seguintes ideias e princípios:

- promoção de processos de educação e formação que confirmem aos adultos dupla certificação, escolar e profissional;
- a educação e formação de adultos como um instrumento de qualificação, facilitador e promotor da aquisição de competências;
- a educação e formação de adultos para promover a igualdade de oportunidades e é um importante instrumento na luta contra as desigualdades;
- o investimento na educação e formação de adultos como factor decisivo para o crescimento económico do país e para o aumento da competitividade;
- utilização de metodologias assentes em processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) anteriormente adquiridas pelos adultos ao longo da vida, nos vários contextos de aprendizagem;
- construção de um Referencial de Competências-Chave, instrumento indispensável à criação de um sistema nacional de RVCC;
- adoção de uma metodologia de intervenção de pequena escala, assente numa lógica de projetos-piloto, recorrendo a entidades privadas, associativas ou de solidariedade social, sem definição de metas e objetivos quantificados.

A POSIÇÃO DA COMUNIDADE EPISTÉMICA PERANTE A INTERVENÇÃO DA ANEFA

Os primeiros estudos e trabalhos que haviam de conduzir à criação da ANEFA contaram com a participação de membros da comunidade epistémica, designadamente na fase em que o processo era ainda coordenado apenas pelo Ministério da Educação.

No entanto, após a criação desta Agência, verificou-se um distanciamento das práticas

adotadas, designadamente por parte de Licínio Lima, que tece fortes críticas ao alheamento aos princípios da educação popular, como se pode comprovar na seguinte transcrição.

A criação da ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos), em 1999, está longe de corresponder à ideia proposta [...], na medida em que ocorre num contexto de deriva que conduziu a educação de adultos em Portugal de uma lógica de educação popular a uma lógica de gestão de recursos humanos. Democracia não rima com competitividade e na lógica política que presidiu à criação da ANEFA foram determinantes as “ideologias modernizadoras e gerencialistas, de extração empresarial e produtivista”, subordinando a educação de adultos à condição de instrumento do vocacionalismo e da economia.

Lima et al, 2006:170

As posições de Alberto Melo (que durante um curto período integrou a direção da ANEFA) e de Rui Canário, pelo contrário, não são tão críticas em relação à intervenção da ANEFA, sobretudo no que se refere à sua escala de intervenção.

Segundo Canário (2013:18), “a escala reduzida da sua ação, complementada por uma monitorização e acompanhamento das inovações, no terreno, implicando um processo de formação de formadores ‘na ação’, permite que se possa fazer um balanço globalmente positivo”.

Por seu lado, Alberto Melo (2012: 446) considera que o êxito dos processos RVCC levados a cabo pela ANEFA se deve à ligação ao meio como forma de chegar aos adultos e à aposta “na participação e na mobilização dos atores sociais locais, constituídos em centros de RVCC”.

É possível perceber que, embora invocando motivos diferentes, estes peritos mantêm a sua posição muito orientada pelos princípios da educação popular, adversa às ideias de programa e de política pública, valorizando no programa da ANEFA apenas as dimensões de convergência com as teses da educação popular (pequena escala, iniciativa local, fora dos espaços formais de educação e formação).

A EXTINÇÃO DA ANEFA: UM RECUO NAS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Entretanto, em abril de 2002, toma posse o XV Governo, de coligação PSD/CDS-PP. Embora no seu programa esteja expressa a intenção de reforçar a articulação dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, sendo afirmado que o governo “entende como decisiva a opção estratégica de potenciar a articulação progressiva entre as políticas de educação e formação”, a verdade é que, através do Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro, a ANEFA – ainda em regime de instalação – é extinta e as suas atribuições são integradas na nova Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), organismo da estrutura

orgânica do Ministério da Educação, sendo a extinção da ANEFA justificada da seguinte forma:

A integração entre a educação e a formação a cargo do Ministério da Educação, a formação vocacional, implica que nele se crie um novo organismo, capaz de uma atuação transversal na concretização dos objetivos de qualificação, ao longo da vida, de jovens e adultos. Este novo organismo sucede, por efeito da presente lei, à Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, que é extinta.

Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro

No artigo 16.º-2 do mesmo diploma, são definidas as atribuições da DGFV, que fica responsável pela formação vocacional, a qual abrangia a aprendizagem, a qualificação inicial, a oferta formativa de educação e formação orientada para jovens dos 15 aos 18 anos, o 10.º ano profissionalizante, a especialização tecnológica, a educação e formação de adultos, o ensino das escolas profissionais, o ensino recorrente de adultos, bem como a componente tecnológica e profissionalizante da educação escolar e extraescolar.

Não consta deste diploma qualquer referência à cooperação entre os ministérios responsáveis pela Educação e pela Formação Profissional, que tão empenhadamente tinha sido construída ao longo dos dois anos de existência da ANEFA, voltando a Educação de Adultos a fechar-se sobre si própria, no interior do Ministério da Educação.

Questionado sobre os motivos que estiveram na base da decisão de extinguir a ANEFA David Justino,⁹⁴ afirma o seguinte:

O que a ANEFA estava a implementar era um complemento ao ensino recorrente. Estavam a ser dados os primeiros passos no que respeitava ao reconhecimento e validação de competências e o que eu tentei, com a criação da Direção-geral de Formação Vocacional foi integrar essas duas modalidades [...] a ANEFA tinha estruturado um número reduzido de centros RVCC e o que eu pretendi foi “dar um safanão”, com o objetivo de permitir que aquele tipo de oferta pudesse expandir. Eu acho que as agências são boas precisamente para arrancar com os programas, mas, a partir da altura em que começa a haver algum enquadramento, deverá ser uma direção-geral a conduzir o processo [...] até porque havia muita coisa que não estava na ANEFA, e eu precisava organizar, sem duplicar funções.

Os princípios e orientações políticas defendidos para a área da educação e formação de adultos pelo XV Governo eram claramente distintos dos enunciados pelos dois governos anteriores, e a educação e formação de adultos deixou de constituir uma prioridade política, o próprio David Justino o reconhece na mesma entrevista:

Esta não era, claramente, a minha prioridade [...] a minha prioridade era precisamente combater as elevadas taxas de abandono e melhorar e qualificar as aprendizagens. Nesta área, o que fizemos foi tornar mais flexível o ensino recorrente e criar condições

⁹⁴ Entrevista concedida em 5 de novembro de 2014.

para que os centros RVCC pudessem expandir-se. No fundo, julgo que dei continuidade ao que já estava.

Questionado acerca da mesma questão, Augusto Santos Silva⁹⁵ afirma que, em seu entender,

a decisão de extinguir a ANEFA não obedeceu a uma lógica de política educativa mas a uma lógica de política financeira e de política geral de fusão de serviços, cujo efeito foi justamente perder a ligação entre os dois ministérios (da educação e do trabalho) o que foi um erro.

A realidade é que, com o fim da ANEFA não se verificou, na prática, a extinção das políticas e estratégias iniciadas pelos governos anteriores, tendo a DGFV continuado a desenvolver as modalidades de formação implementadas pela Agência, como sejam os cursos EFA e os Centros RVCC. Assim, em 2005, tinham sido criados 98 Centros RVCC, que tinham abrangido cerca de 150.000 formandos, dos quais cerca de 50.000 haviam sido certificados com o 9.º ano de escolaridade (Capucha, 2013: 36).

Mas, como afirma Luís Rothes (2009:289), esta extinção “representa efetivamente um recuo no campo da educação e formação de adultos e teve consequências sérias”. Por um lado, a saída de grande parte dos técnicos que haviam desenvolvido atividades na ANEFA deixou a DGFV com poucas condições para intervir no terreno; por outro lado, a DGFV era responsável, também, por outras áreas de intervenção, designadamente a oferta formativa de educação e formação para jovens dos 15 aos 18 anos, o 10.º ano profissionalizante, o ensino nas escolas profissionais e a especialização tecnológica, ficando, por isso, novamente a educação e formação de adultos como uma área acessória e subsidiária, e na tutela exclusiva do Ministério da Educação.

Em julho de 2004, entra em funções o XVI Governo, também do PSD, com Pedro Santana Lopes como Primeiro-Ministro, que, no seu mandato de menos de um ano, não introduziu qualquer alteração às orientações políticas do governo anterior. Aliás, o programa do XVI Governo, no que à área da educação e formação diz respeito, é uma cópia praticamente fiel do programa do governo anterior, sem que se vislumbre qualquer tipo de pensamento ou, sequer, de atenção política ao problema da qualificação da população, que adquiriria uma visibilidade crescente ao nível da União Europeia.

A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA INTERVENÇÃO DA ANEFA

Uma das iniciativas com maior significado desenvolvida pela ANEFA – com Márcia Trigo como Presidente da Comissão Instaladora – traduziu-se na construção de um *Referencial de Competências-Chave* de nível básico para a Educação e Formação de Adultos, ferramenta

⁹⁵ Entrevista concedida em 14 de outubro de 2014

indispensável ao prosseguimento dos projetos para o setor, muito baseados em abordagens assentes no reconhecimento e validação de competências anteriormente adquiridas pelos adultos ao longo da vida. Com base neste instrumento, a ANEFA lançou, a título experimental, os primeiros cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA), iniciando assim uma trajetória de dupla certificação – escolar e profissional – para adultos, inédita em Portugal. A maior inovação introduzida com os cursos EFA, regulamentados pelo Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de novembro, foi

a criação da possibilidade de posicionamento dos formandos em função das aprendizagens realizadas previamente através do acionamento de um dispositivo de reconhecimento e validação de competências. Deste modo, os formandos viam reconhecidas e validadas as competências-chave já adquiridas em contextos não formais e informais e posicionavam-se em percursos de formação que apenas contemplavam as unidades de competência (módulos de formação) em falta.

Gomes, 2012: 82.

Da mesma forma, a existência deste referencial foi fundamental para que pudesse ser programada a constituição de uma rede de Centros de Reconhecimento e Validação de Competências (CRVCC). Em Novembro de 2000, foram constituídos os primeiros seis centros, a título experimental.

Em setembro de 2001, o governo, reconhecendo o bom desempenho destes centros no período experimental, considerou ser este um caminho a percorrer no campo da educação e formação de adultos. Na Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro, que aprova a constituição de um Sistema Nacional de RVCC (diretamente orientado para adultos maiores de 18 anos que não tivessem o 9.º ano de escolaridade) é dito que, apesar de Portugal se encontrar numa situação positiva, do ponto de vista económico e da capacidade de criação de emprego, existia ainda um conjunto de debilidades estruturais que urgia ultrapassar, designadamente no que respeitava ao nível de habilitações escolares da população ativa:

Em matéria de habilitações escolares, a distância que separa as qualificações certificadas da população adulta portuguesa do padrão de qualificações académicas da generalidade dos países europeus é ainda grande, estimando-se que, em 4.700.000 ativos, cerca de 2.400.000 não possuem a escolaridade de 9 anos. Esta situação justifica que, a par do reforço da oferta da educação e formação de adultos [...] deva também ser dada a todos os cidadãos e em particular aos adultos menos escolarizados e aos ativos empregados e desempregados a oportunidade de verem reconhecidos, validados e certificados os conhecimentos e as competências que foram adquirindo por via não-formal ou informal, em diferentes contextos da vida ou de trabalho.

Preâmbulo da Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro.

Em concomitância com o processo de reconhecimento de competências, que a ANEFA pretendia generalizar de acordo com um planeamento que previa a criação num período de

cinco anos (até 2006), de um total de 84 centros RVCC,⁹⁶ foram concebidas e implementadas as *Ações S@ber+*, programas de formação de curta duração, dirigidos a adultos que pretendessem reforçar e atualizar as suas competências, e que serviam designadamente para "colmatar lacunas específicas de competências face aos referenciais utilizados" (Gomes, 2012:86).

O período compreendido entre 2000 e 2002 caracteriza-se por um grande dinamismo e inovação na área da Educação e Formação de Adultos, com envolvimento intenso e ativo quer do Ministério da Educação quer do Ministério do Trabalho e Solidariedade, tendo sido aprovados diversos diplomas legislativos orientados para a construção e regulamentação de um sistema que contribuísse para a elevação do nível de qualificações e habilitações dos adultos portugueses, como por exemplo o Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de novembro, que regula *a organização e desenvolvimento dos cursos EFA*; o Despacho Conjunto n.º 262/2001, de 22 de março, que regula *a atribuição de apoio financeiro no âmbito do PRODEP III, a ações de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida*; o Despacho Conjunto n.º 261/2001, de 22 de março, que define as condições de acesso *a financiamento no âmbito do PRODEP III das ações S@ber+*; o Despacho n.º 9629/2001, de 8 de maio, que estabelece *o regulamento do Processo de Acreditação das Entidades Promotoras dos Centros RVCC*; a Portaria n.º 1082-A/2001, que cria *a rede nacional de centros RVCC*.

Como se pode verificar no quadro seguinte, em 2001 cerca de dois milhões de adultos tinham habilitações inferiores ao secundário e mais de um milhão não completara o nível de escolaridade em que se inscrevera.

Significava isto que cerca de 60% da população ativa (estimada em cerca de cinco milhões no recenseamento de 2001) tinha habilitações inferiores ao secundário, nível que havia sido definido pela UE como o patamar mínimo de habilitações, indispensável para que os indivíduos enfrentassem de forma adequada as crescentes exigências, laborais e sociais com que se defrontavam.

⁹⁶ Que beneficiariam de apoio financeiro no contexto do PRODEP III

Quadro 21 Níveis de escolaridade da população ativa com habilitações iguais ou inferiores ao secundário (2001)

	Completo	Incompleto	Afrequentar
1.º ciclo	1217312	202642	6720
2.º ciclo	601059	151128	3950
3.º ciclo	354760	208952	15686
Secundário	560108	418171	48201
Total	2733239	980893	74757

Fonte: Rodrigues, 2010: 303

Era, pois, muito elevado o número de adultos que constituía o potencial público-alvo das intervenções previstas pela ANEFA. Os resultados alcançados não foram, porém, suficientes para responder ao problema de défice de qualificações da população ativa com que o país se continuava a defrontar.

Em dezembro de 2002, a ANEFA divulga o resultado da sua intervenção no ano de 2001:⁹⁷ no decurso desse ano, mais de 7.000 adultos procuraram os Centros RVCC,⁹⁸ dos quais 2.952 integraram processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, tendo obtido o respetivo diploma 467 adultos, ao nível dos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade. Foram encaminhados 2.460 indivíduos para os cursos EFA, considerados mais adequados às suas necessidades, sendo que os restantes (mais de 1.500 adultos) não deram continuidade ao processo, reconhecendo a ANEFA que tal se poderia dever à insuficiência de equipas e de centros, face à procura.

Como já foi referido, a Portaria n.º 1082-A/2001 previa que, num período de cinco anos, fosse criada uma rede constituída por um total de 84 centros, a um ritmo de 14 por ano (artigo 12.º), tendo sido para o efeito canalizado financiamento no âmbito do PRODEP III (através da medida “Reconhecimento, validação e certificação de conhecimentos e competências adquiridos ao longo da vida” e do eixo “Apoio à transição para a vida ativa e promoção da empregabilidade”, de acordo com o Despacho Conjunto n.º 262/2001, de 22 de março.

Não obstante a extinção da ANEFA em 2002, foi dada continuidade ao trabalho

⁹⁷ Jornal Público de 1 de dezembro de 2002, consultado em 29 de julho de 2015, disponível em <http://www.publico.pt/educacao/jornal/quase-500-adultos-viram-a-sua-experiencia-de-vida-dar-origem-a-um-certificado-escolar-177084>.

⁹⁸ A rede RVCC era então constituída por 34 centros, 6 a funcionar desde o início do ano e 28 que só começaram a funcionar no final de 2001.

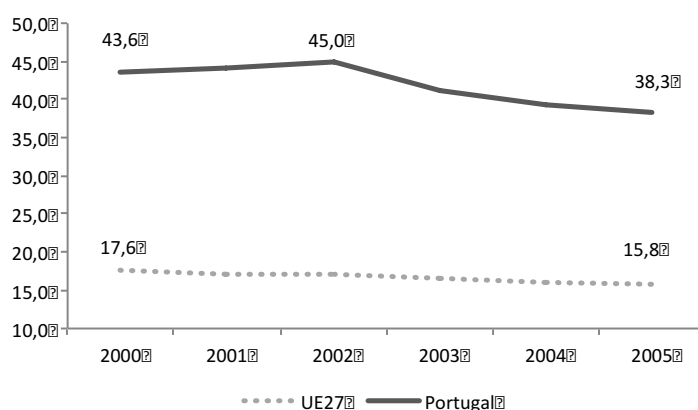
iniciado e mantido o financiamento previsto. Em 2005, estava constituída uma rede com um número de Centros RVCC superior ao inicialmente previsto, constituída por instituições privadas (IPSS, centros sociais, culturais e de desenvolvimento local), que reconheceram e certificaram competências até ao 9.º ano de escolaridade a cerca de 25.000 adultos (Rodrigues, 2010: 302).

A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: A POSIÇÃO DE PORTUGAL NO PERÍODO PÓS-ANEFA

Entre 2000 e 2005, a percentagem de população portuguesa com idades entre os 25 e os 64 anos que havia completado, no mínimo, o ensino secundário era de apenas 26,3%, muito distante da média da União Europeia (69,4%). De entre os países da UE apenas Malta se encontrava numa posição mais desfavorável (25,2%) enquanto que Espanha, o país posicionado imediatamente acima de Portugal, registava uma percentagem de 48,8%, ou seja, a uma distância de mais de 22 p.p. (fonte: EUROSTAT).

Por seu lado, a taxa de abandono escolar precoce não registou, neste período, uma evolução favorável, mantendo-se a situação em Portugal muito distante da verificada na média da UE (figura 13). A alta taxa que o país registava neste indicador significava que, todos os anos, quase 40% dos jovens entre os 20 e os 24 anos entravam no mercado de trabalho com habilitações inferiores ao 12.º ano, sem que estivesse a frequentar qualquer modalidade de educação ou de formação, contribuindo para engrossar o *stock* de ativos pouco qualificados em Portugal.

Figura 16 Evolução da taxa de abandono escolar precoce, Portugal e UE (2000-2005)



Fonte: Portal do EUROSTAT <http://ec.europa.eu/eurostat>

4.5. A INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÓMICO

Em 2005, realizaram-se eleições legislativas antecipadas, marcadas na sequência da já referida dissolução da Assembleia da República por Jorge Sampaio. O Partido Socialista ganhou estas eleições com maioria absoluta, e em março do mesmo ano, tomou posse o XVII Governo Constitucional (12 de março de 2005 a 26 de outubro de 2009), com José Sócrates como Primeiro-Ministro, Maria de Lurdes Rodrigues como Ministra da Educação e José António Vieira da Silva com a pasta do Trabalho e Solidariedade Social.

A existência de uma maioria parlamentar – sobretudo após o período de instabilidade política que caracterizava o país após a demissão de Durão Barroso da chefia do XV Governo – constituía uma condição favorável ao desenvolvimento das políticas que o novo governo defendia como sendo importantes e inadiáveis.

No programa do XVII Governo, é patente que o défice de qualificação da população adulta portuguesa constitui uma das principais prioridades políticas. A necessidade de melhorar a qualificação da população portuguesa perpassa todo o documento, sendo apresentada como uma condição indispensável ao sucesso das políticas e aos objetivos que o governo se propunha atingir, do crescimento económico à tecnologia e inovação, da redução das desigualdades ao bem-estar da população, do reforço da qualidade da democracia e do exercício da cidadania à valorização do país no contexto internacional. Logo no Capítulo I do programa de governo, onde estavam plasmadas as grandes linhas estratégicas para a legislatura, está definido que

A qualificação dos recursos humanos através do sistema de educação/formação é decisiva para a agenda de crescimento do Governo. Na verdade, o atraso de desenvolvimento do País é também, e especialmente, um défice de qualificações. Neste sentido, a sustentabilidade da nossa agenda de crescimento [...] dependerá criticamente da superação dos graves atrasos no processo de qualificação dos portugueses. Apenas 20% da população dos 25 aos 64 anos completou o 12.º ano, contra 65% na média da OCDE. Apenas 9% da população portuguesa da mesma faixa etária completou o nível de ensino superior, contra 24% na OCDE. Mas Portugal não tem apenas um défice de pessoas qualificadas no conjunto da sua população ativa. Esse défice, embora mais reduzido, atinge ainda valores muito elevados nas gerações mais jovens. Na população portuguesa com idades entre os 20 e os 24 anos, 47% tem escolaridade inferior ao nível secundário e não se encontra a estudar (19% na média dos países da OCDE). Cerca de metade desses jovens não concluiu a escolaridade obrigatória. Este quadro exige uma resposta exigente e eficaz, compatível com as necessidades urgentes que queremos para o nosso País. 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 da população portuguesa. Para além deste investimento de fundo

para elevar os níveis educativos médios da população, Portugal enfrenta hoje um novo desafio: criar um sistema abrangente e diversificado de aprendizagem ao longo da vida, que abra a todos a possibilidade de atualizar e aprofundar competências e de corresponder aos desafios inerentes à flexibilidade do emprego. O projeto de uma sociedade baseada no conhecimento não é um projeto só para elites. É, acima de tudo, um projeto de democratização do acesso ao conhecimento como a grande alavanca do desenvolvimento económico e social.

Programa do XVII Governo.

No capítulo dedicado à Educação, é referido que uma das cinco ambições para a legislatura consiste em

Dar um salto qualitativo na dimensão e na estrutura dos programas de educação e formação dirigidos aos adultos. O que requer uma atenção particular às necessidades específicas dos adultos hoje ativos que não dispõem de habilitações escolares equivalentes ao 9º ano de escolaridade. [...] 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 e formação, que tão bons resultados já demonstraram ao nível da educação básica.

Programa do XVII Governo.

Na secção do programa dedicada ao tema Mercado de Trabalho e Emprego, é afirmado que

promover a qualificação é, em primeiro lugar, reconhecer e certificar as qualificações e as competências adquiridas pelos trabalhadores nas atividades profissionais que exerceram ao longo da vida ativa [...] criar um sistema de certificação profissional desburocratizado [...] que crie passagens tão fáceis quanto possível entre a educação formal e a formação profissional. [...] exige que se reconheça a gravidade e a dimensão do problema da qualificação em Portugal: há 2,5 milhões de cidadãos que não dispõem da escolaridade obrigatória e a percentagem de trabalhadores que têm acesso à formação profissional é 1/3 da média comunitária e 1/6 dos melhores países neste domínio. [...] a economia portuguesa não poderá produzir a riqueza suficiente para que seja possível a convergência de Portugal com os padrões sociais europeus. Criar hoje as condições para qualificar as mulheres e os homens que trabalham e querem trabalhar no Portugal do presente e do futuro exige uma estratégia mais ousada e mais eficiente de qualificação.

Programa do XVII Governo.

De forma bastante destacada, a questão da qualificação da população merece, no programa deste governo, mais atenção e detalhe do que em qualquer dos outros vinte e quatro programas de governo analisados.⁹⁹ Acresce que as estratégias e ações apresentadas para esta área de política assentam em indicadores e informação estatística, bem como no posicionamento do país no contexto internacional, o que não era de todo usual nos anteriores programas de governo.

⁹⁹ Após o 25 de abril de 1974, 6 governos provisórios e 18 governos constitucionais

Em outubro de 2009, realizaram-se eleições legislativas, ganhas pelo PS, mas com apoio minoritário no Parlamento. Tomou então posse o XVIII Governo (26 de outubro de 2009 a 21 de junho de 2011), com José Sócrates novamente como Primeiro-Ministro, com Isabel Alçada como Ministra da Educação e Helena André como Ministra do Trabalho e Solidariedade Social. O mandato deste governo foi caracterizado por uma crescente instabilidade, muito por influência da crise financeira mundial de 2008 e da crise das dívidas soberanas de 2010, que afetaram sobremaneira o desempenho económico e o sistema financeiro em Portugal. Em março de 2013, o parlamento não aprovou o Programa de Estabilidade e Crescimento apresentado pelo Governo como resposta aos problemas decorrentes da crise, tendo então José Sócrates pedido a demissão. O governo manteve-se em funções (como governo de gestão) até junho do mesmo ano, data em que se realizaram eleições legislativas antecipadas.

Em abril de 2011, o governo de gestão viu-se obrigado a solicitar assistência financeira internacional, registando-se, pela terceira vez desde a implantação da democracia, a intervenção do Fundo Monetário Internacional em Portugal, desta feita numa ação conjunta com a Comissão Europeia e com o Banco Central Europeu.

O AGENDAMENTO DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES: DE UM PROBLEMA PERSISTENTE DE IMPORTÂNCIA LATERAL A UMA PRIORIDADE POLÍTICA

Como foi referido no Capítulo I desta tese, são múltiplos os modelos analíticos utilizados, no campo científico das Políticas Públicas, para explicar como é que *um problema social se transforma num problema político*, ou seja, *porquê e como é que uma questão social* – que pode ser uma questão nova, que emerge na sequência de mudanças sociais, políticas ou económicas ou um problema persistente, para o qual nunca foi encontrada a solução adequada – *passa a merecer a atenção dos decisores políticos e se transforma num assunto político prioritário, a exigir intervenção pública*.

Para analisar os processos de emergência e de agendamento do problema do défice de qualificação em 2005, foi selecionado o modelo *Multiple Streams*, desenvolvido por John Kingdon (2011) que, como já se afirmou no Capítulo I, se considera ser um modelo capaz de contribuir de forma válida e bastante adequada para a explicação dos processos de agendamento e formulação de políticas em estados democráticos.

Muito resumidamente, relembram-se aqui os principais fundamentos nos quais assenta o modelo de Kingdon. Partindo da premissa de que no sistema político, fluem três fluxos ou correntes processuais (*streams*), independentes umas das outras, que se desenvolvem segundo

as suas próprias dinâmicas e regras, Kingdon defende que quando, em determinadas circunstâncias, estas correntes confluem, abre-se uma janela de oportunidade propícia à mudança política (*policy window*), ou seja, ao agendamento de um determinado problema, à escolha de uma solução e à consequente formulação de uma política pública.

Apresenta-se de seguida uma breve descrição de cada um dos fluxos identificados por Kingdon:

- *O fluxo dos problemas* que integra uma diversidade de questões passíveis de serem abordadas pelo decisores políticos. Para Kingdon, nem todas as questões se transformam em problemas. Para que isso aconteça, concorrem vários mecanismos, que fazem com que os decisores privilegiem uma determinada questão em detrimento de outras, nomeadamente: i) *divulgação de indicadores*, que mostram a importância e a magnitude de uma condição e a oportunidade de mudança; ii) *acontecimentos focalizadores*, que direcionam a atenção dos decisores para determinadas condições, e iii) *feedback* de outros programas ou de outras áreas de política, que produzem efeitos de *spill-over*, fornecendo informação sobre soluções já adotadas e implementadas e que contribuem para estabelecer estratégias, fixar objetivos e delinear programas de concretização, prevenindo, tanto quanto possível, consequências inesperadas;
- *O fluxo das políticas*, que inclui uma diversidade de ideias e soluções que podem competir entre si para ganharem relevância junto dos decisores. Para que as soluções sejam aceites, devem ser reconhecidas pela sua viabilidade, rigor técnico e consenso entre as comunidades de especialistas;
- *O fluxo da política*, que é composto pelos seguintes elementos: i) *mudanças de sentimento nacional*, que ocorrem quando número expressivo de indivíduos adota linhas de pensamento comuns sobre uma determinada questão, promovendo a atenção para essa mesma questão; ii) *campanhas dos grupos de pressão*, que permitem aos decisores avaliar o grau de consenso (ou de divergência) que existe à volta de um determinado problema ou solução; iii) *mudanças no poder legislativo e nas administrações*, em resultado de processos eleitorais.

Em regra, defende Kingdon, as janelas de oportunidade abrem quando um problema se salienta (*problem windows*) ou quando ocorrem alterações na corrente da política (*political windows*), e regra geral permanecem abertas por um período de tempo limitado. Mas as janelas de oportunidades limitam-se a favorecer as mudanças e as escolhas. Para que estas se concretizem, é necessária intervenção de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*),

atores que desempenham um papel fundamental no processo, tendo uma grande influência na criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças na agenda política.

O modelo proposto por Kingdon permite analisar os processos que favoreceram a emergência do problema e o agendamento da questão do défice de qualificação da população portuguesa neste período.

FLUXO DOS PROBLEMAS: A VISIBILIDADE DO DÉFICE DE QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO PORTUGUESA

O problema da baixa qualificação dos portugueses havia adquirido, como já foi referido, um particular protagonismo, em 1995, com a divulgação do primeiro Estudo Nacional de Literacia. Adicionalmente, os resultados de *benchmarks* internacionais, promovidos essencialmente pela OCDE e UE, que iam sendo sucessivamente divulgados, mostravam bem a distância a que Portugal se encontrava da média dos países destas duas organizações, em qualquer dos três indicadores utilizados para avaliar o estado de desenvolvimento de qualificação das populações nos diferentes países¹⁰⁰ e contribuíam para que o país se consciencializasse cada vez mais do problema com que se defrontava, e que tão poucas melhorias tinha conhecido.

Em 2003, o Conselho de Ministros da Educação da UE definira níveis de referência que deveriam ser atingidos pelos Estados-membros até 2010 (*Programa Educação e Formação para 2010*), entre os quais se contavam: i) diminuir pelo menos para metade os níveis de abandono escolar precoce, relativamente às taxas verificadas em 2000; ii) garantir que a percentagem média de cidadãos de 25-64 anos com habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário fosse igual ou superior a 80%; iii) garantir a participação de pelo menos 15% da população adulta europeia em programas de aprendizagem ao longo da vida, não devendo em nenhum país ser inferior a 10%. Portugal encontrava-se, então, bem distante das metas definidas: a taxa de abandono escolar precoce era de 41,2%, apenas 20% dos cidadãos em idade ativa tinha habilitações iguais ou superiores ao 12º ano de escolaridade e menos de 2,5% dos adultos estava integrado em atividades de formação e educação.

Também em 2003, Maria de Lurdes Rodrigues apresentara, nas Jornadas Parlamentares do Partido Socialista, um estudo que quantificava claramente o problema. Do conjunto de conclusões que a autora retirou dos dados dos Censos de 1991 e 2001, nos quais baseou a sua

¹⁰⁰ Estes indicadores são, como já foi referido: 1) taxa de abandono escolar precoce; 2) percentagem de indivíduos com idades entre os 25 e os 64 anos com habilitações, no mínimo, equivalentes ao ensino secundário; 3) percentagem da população adulta que participa em programas de aprendizagem ao longo da vida

análise, destacam-se as seguintes: i) cerca de *1 milhão de indivíduos em idade ativa* tinha frequentado o sistema formal de educação, *sem ter conseguido terminar o respetivo nível de frequência*; ii) mais de *1.800 mil ativos tinha um nível de instrução inferior à escolaridade obrigatória*; ¹⁰¹ iii) dos mais de 2.800 mil ativos com défice de qualificações, *cerca de 2 milhões (72%) tinha idade inferior a 45 anos*. Considerava Maria de Lurdes Rodrigues estar assim determinada a dimensão da população para a qual seria

necessário definir uma política de formação, de certificação de competências, que permita recuperar, desde logo, o que é, em primeiro lugar, um défice formal de competências, ou seja, de obtenção de um grau, mas que tem certamente também tradução dos défices reais de qualificação.

Rodrigues, 2003: 263

Posteriormente, num livro publicado em 2005, Fernando Medina, num texto intitulado *Educação 2020*, alertava para o papel central que a melhoria da qualificação da população teria que ter na estratégia de desenvolvimento para Portugal, identificando como “o desafio estrutural da sociedade e da economia portuguesa para os próximos anos [...] é o da quantidade das qualificações e, em particular, como fazer aumentar essa quantidade rapidamente”, assegurando a formação geral da população ao nível do 12.º ano. O autor afirmava então que a forma “clássica” de resolver o problema – fomentando o aumento da escolaridade dos jovens e aguardar pela mudança geracional, sem considerar a necessidade de investir no aumento da qualificação da população ativa remeteria a convergência de Portugal com a média dos países europeus “para períodos insuportavelmente longos”. Para solucionar este duplo problema – baixa escolarização de jovens e de adultos – Fernando Medina defendia então uma aposta no combate ao insucesso e abandono escolar e paralelamente, no campo da educação e formação de adultos, para “quebrar o modelo económico das baixas qualificações” (Medina, 2005: 141-5).

No mesmo ano, dados apresentados no *Education at a Glance 2005* mostravam que o número médio de anos de escolarização das população portuguesa entre os 24 e os 65 anos era de 8,2 enquanto que a média da OCDE atingia os 12 anos. Para o mesmo grupo etário, em Portugal apenas 20% tinha no mínimo o ensino secundário, contra uma média de 65% na OCDE (OECD 2005b).

¹⁰¹ Na época, o nível de escolaridade mínima obrigatória era o 3.º ciclo do ensino básico completo, ou seja, 9 anos de escolaridade.

Por fim, o *feedback* do trabalho desenvolvido no contexto da ANEFA¹⁰² constituía uma base de informação importantíssima para o desenho de novas estratégias, para o delinear de novos programas de concretização e para a definição de novos objetivos.

FLUXO DAS POLÍTICAS: O PAPEL PRIMORDIAL DAS SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS

No modelo *Multiple Streams*, este fluxo é composto por uma diversidade de ideias e soluções que competem entre si para ganharem relevância junto dos decisores. A verdade é que, no campo da educação e formação de adultos em Portugal, o debate nunca foi muito rico e diversificado, do ponto de vista conceptual. Pelo contrário, até o início deste século, e inversamente ao que aconteceu na maioria das áreas de política desde a implantação do regime democrático, houve uma linha orientadora e uma estratégia de intervenção no terreno dominantes, como procuraremos demonstrar nesta tese. Porém, em 2005, e na sequência do trabalho desenvolvido no âmbito da ANEFA, estavam disponíveis propostas de solução consolidadas e fundamentadas, com viabilidade e rigor técnico reconhecido,¹⁰³ que permitiriam a escolha de alternativas e a mobilização dos recursos necessários ao lançamento de uma medida de política que pudesse constituir uma resposta eficaz ao problema.

FLUXO DA POLÍTICA: UMA MUDANÇA POLÍTICA FAVORÁVEL À MUDANÇA DE POLÍTICAS

Houve uma mudança de ciclo político, em resultado das eleições de 2005, que imprimiu alterações marcantes no panorama político e social em Portugal. Toma posse um novo governo, apoiado por um parlamento de maioria socialista. A inflexão para a esquerda resultante das eleições indiciava uma mudança do “sentimento nacional”, uma maior abertura para temáticas relacionadas com desigualdades sociais o que facilitaria, em princípio, a aceitação, por parte da opinião pública, da adoção de uma solução robusta e agressiva para combater o já crónico défice de qualificação no país.

¹⁰² A análise do trabalho desenvolvido pela ANEFA pode ser encontrada em diversos estudos e relatórios, designadamente: *S@ber +, Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006*, da responsabilidade do Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos; *Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências: roteiro estruturante*, elaborado por uma equipa coordenada por José Alberto Leitão; *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida*, estudo realizado em 2004 pelo CIDEC – Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos por solicitação da DGFV – Direção-Geral de Formação Vocacional.

¹⁰³ Designadamente os Cursos EFA e os processos RVCC

A ABERTURA DE UMA JANELA DE OPORTUNIDADE NO CAMPO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Em 2005, os três fluxos preconizados por Kingdon conjugaram-se, estando, assim, reunidas as condições indispensáveis à abertura de uma janela de oportunidade para o agendamento e posterior formulação de uma política de educação e formação de adultos.

Mas, para que as oportunidades que a “abertura da janela” proporcionara se concretizassem e o agendamento político tivesse lugar, era necessário, como previsto no modelo, a intervenção de *empreendedores políticos*. Também a este nível a situação se revelou favorável. Dois dos atores que alertaram, no período anterior à mudança de ciclo político, para a problemática da baixa qualificação dos portugueses e para a consequente necessidade de intervenção política ocuparam, no novo governo, posições-chave, ou seja, nos dois órgãos governativos cuja articulação era indispensável para que pudesse ser adotada uma solução baseada nas metodologias desenvolvidas pela ANEFA – Maria de Lurdes Rodrigues como Ministra da Educação e Fernando Medina como Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional – o que favoreceu a entrada do assunto na agenda política, com uma posição de destaque e um estatuto de prioridade. Pareciam estar, pois, criadas as condições para retomar a trajetória política interrompida com a extinção da ANEFA. A estabilidade governativa e o apoio parlamentar estavam assegurados por uma maioria absoluta e estava expressa a vontade política para prosseguir (e potenciar) as estratégias de educação e formação de adultos iniciadas pela ANEFA.

Em novembro de 2005, é aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de novembro, que, subordinada ao tema *Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo*, apresenta o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 (PNACE).¹⁰⁴ De entre as grandes opções definidas para o PNACE, consta a preparação da “população portuguesa para os desafios da sociedade do conhecimento, elevando os seus níveis de competência através da instituição da aprendizagem ao longo da vida para todos, bem como uma aposta generalizada no desenvolvimento científico e tecnológico” (PNACE: 3). Do conjunto de quinze “desafios e prioridades para Portugal” apresentados destacam-se os seguintes: *apostar na qualificação dos portugueses, com avaliação e certificação*, promovendo uma cultura de aprendizagem ao longo da vida e aumentar a eficiência do sistema educativo e *reduzir drasticamente as taxas de saída precoce e o insucesso escolar*

¹⁰⁴ Documento consultado em 21 de janeiro de 2015 em <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/955D4EFD-5E99-409F-868B-1A78993C6033/620/PNACE20052008.pdf>

(PNACE: 5). O PNACE assumia-se como um “referencial de governação estratégica”, que visava assegurar o crescimento económico, a criação de emprego, potenciar a coesão social, a competitividade e o desenvolvimento sustentável, e integrava um largo e detalhado conjunto de medidas, agrupadas em domínios ou áreas de política, cuja concretização integrada era considerada essencial para atingir objetivos propostos.

Na secção do PNACE dedicada ao tema *Qualificação, emprego e coesão social* está prevista a criação da *Iniciativa “Novas Oportunidades”*, com o objetivo de fazer do 12.º ano o referencial mínimo de formação, apostando, no caso dos jovens, no reforço do ensino profissionalizante de dupla certificação, e, no caso dos adultos, na expansão da oferta de cursos de educação e formação de adultos (cursos EFA) e do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC). Estão definidos e quantificados, desde logo, os objetivos que esta medida de política pretendia alcançar, para os públicos-alvo dos dois eixos constitutivos da medida de política (*Eixo Jovens* e *Eixo Adultos*).

Para o *Eixo Jovens*, os objetivos eram: *i)* colocar metade dos jovens do ensino secundário em cursos tecnológicos e profissionais, atingindo 145.000 vagas e um total de 650.000 jovens até 2010; *ii)* abrir mais 27.500 vagas de natureza profissionalizante ao nível do 9.º ano.

O *Eixo Adultos* visava: *i)* qualificar 1.000.000 de ativos até 2010; *ii)* alargar o Referencial de Competências-Chave aplicado no sistema de RVCC ao nível do 12.º ano; *iii)* triplicar a oferta de cursos EFA (técnicos e profissionais), atingindo, em 2010, 107.000 vagas e cerca de 350.000 adultos (de nível básico e secundário; *iv)* criar 400 novos Centros RVCC até 2010, por forma a abranger cerca de 650.000 ativos.

O DESENHO E A FORMULAÇÃO DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES¹⁰⁵

Em novembro de 2005, é aprovada em Conselho de Ministros a resolução que cria o Plano Tecnológico, que constituía uma das principais apostas estratégicas do XVII Governo para promover o desenvolvimento sustentado do país (RCM n.º 190/2005, de 6 de dezembro). Tratava-se, como é referido na própria RCM, “de um plano de ação para levar à prática um conjunto articulado de políticas que visam estimular a criação, a difusão, a absorção e o uso do conhecimento como alavanca para transformar Portugal numa economia dinâmica e capaz de competir”.

¹⁰⁵ O artigo *A Iniciativa Novas Oportunidades* (Araújo, Luísa, 2014a) é uma versão condensada da aplicação do modelo *Policy Cycle* a esta medida de política.

O Plano Tecnológico estava estruturado em três eixos, sendo o primeiro destes eixos denominado “*Conhecimento – Qualificar os Portugueses para a Sociedade do conhecimento*”. A partir do reconhecimento de que em Portugal, uma das principais barreiras ao desenvolvimento era o défice de qualificação, o sucesso das medidas de política que integravam este eixo, orientadas para aumentar a qualificação e elevar os “níveis educativos médios da população”, era considerado crucial para o adequado desenvolvimento do Plano Tecnológico e para a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento do país suportada pelo conhecimento, pela informação e pela tecnologia.

No âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, a solução definida para os adultos inseridos no mercado de trabalho com habilitações inferiores ao 12.º ano de escolaridade ou equivalente consistia em expandir a oferta de cursos EFA e em promover o aumento do número de pessoas abrangidas pelo Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, expandindo, para tal, a rede de Centros RVCC, dando continuidade ao trabalho iniciado pela ANEFA.

Foi neste contexto que, em dezembro de 2005, foi publicamente apresentada a *Iniciativa Novas Oportunidades*, programa de ação¹⁰⁶ desenhado conjuntamente pelos ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade, de acordo com as linhas de orientação definidas no PNACE e no Plano Tecnológico. Para alcançar os objetivos então definidos, o programa foi, como referido, estruturado em dois eixos fundamentais:

- o *eixo jovens*, que tinha como objetivo a diminuição do insucesso e do abandono escolar, através da disponibilização de percursos alternativos de educação e formação, quer ao nível básico, quer secundário, que contribuíssem para impedir a saída de jovens do sistema educativo, depois de 9 ou 12 anos de frequência, sem qualquer habilitação, e assim diminuir o fluxo de jovens adultos pouco qualificados que continuava a entrar no mercado de trabalho;
- o *eixo adultos*, que visava elevar a formação de base da população em idade ativa e promover a generalização do ensino secundário, proporcionando, para isso, uma nova oportunidade de qualificação aos adultos com habilitações inferiores ao 12.º ano.

¹⁰⁶ *NOVAS OPORTUNIDADES – Iniciativa no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico*, documento apresentado publicamente em Dezembro de 2005, consultado em 13 de outubro de 2012 em http://www.oei.es/quipu/portugal/novas_oportunidades.pdf

A estratégia utilizada para o eixo adultos¹⁰⁷ consistiu, tal como estava previsto no programa de governo, em retomar o trabalho desenvolvido pela ANEFA entre 2000 e 2002, estendendo a oferta formativa até ao ensino secundário e conferindo-lhe uma dimensão e escala adequadas à grandeza do problema: segundo dados do INE – Inquérito ao Emprego, em 2005, 6.485.500 portugueses com 15 ou mais anos tinham habilitações inferiores ao ensino secundário (76% da população desta faixa etária), dos quais 5.349.800 não possuía o 3.º ciclo do ensino básico completo (correspondente à escolaridade obrigatória de então) e 1.192.000 não tinha qualquer habilitação académica.

Assim, para cumprir os objetivos de abrangência e de extensão da Iniciativa, foi introduzido um conjunto de alterações, relativamente ao programa de ação preconizado pela ANEFA, designadamente: *i)* criação de uma imagem de marca – *Novas Oportunidades* – que facilitasse a compreensão e promovesse o acesso e a adesão ao programa quer do público alvo, quer dos profissionais de educação e formação, quer das potenciais entidades parceiras do programa; *ii)* estruturação de campanhas na comunicação social, visando a mobilização dos adultos para a formação e a sensibilização da sociedade civil para o problema; *iii)* afetação ao programa de toda a rede pública de educação e formação; *iv)* certificação e capacitação das instituições de educação e formação, públicas e privadas em todo o território nacional, para a aplicação das metodologias de RVCC até ao nível do ensino secundário;¹⁰⁸ *v)* promoção de condições de acesso à formação da população empregada, através do envolvimento e mobilização das instituições empregadoras, públicas e privadas (Rodrigues, 2010: 306-7).

A estratégia, objetivos, calendários e metas traçados para a primeira fase da *Iniciativa Novas Oportunidades – eixo adultos*, que deveria decorrer até 2010, estão explicitamente definidos no respetivo Programa de Ação e são sensivelmente idênticas às que constam da RCM n.º 183/2005, de 28 de novembro, atrás referidas: *i)* abranger um milhão de adultos, sendo 350.000 em cursos profissionalizantes para adultos e 650.000 em percursos de RVCC; *ii)* expandir a rede de Centros Novas Oportunidades,¹⁰⁹ visando atingir o número total de 500 centros;¹¹⁰ *iii)* alargar ao nível do ensino secundário o Referencial de Competências-Chave para aplicação nos processos de RVCC e nos cursos de educação e formação de adultos.

¹⁰⁷ Sem descurar os resultados obtidos no Eixo Jovens da Iniciativa Novas Oportunidades, designadamente atendendo ao contributo que deu na diminuição do fluxo de ativos pouco qualificados a entrar no mercado de trabalho, no contexto desta pesquisa a análise recai sobre o Eixo Adultos.

¹⁰⁸ A ANEFA havia adotado uma metodologia de criação de Centros de Reconhecimento e Validação de Competências de base regional, em entidades privadas, atuando ao nível do 9º ano de escolaridade.

¹⁰⁹ Nova designação dos antigos Centros RVCC

¹¹⁰ Em 2005, estavam em funcionamento 98 Centros RVCC

Em setembro de 2006, foi aprovado o *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário*, instrumento fundamental para dar cumprimento ao objetivo de estender a este nível de ensino as ofertas formativas para adultos, quer em termos de cursos EFA, quer de processos RVCC.

RECURSOS MOBILIZADOS, ATORES E CONTEXTO INSTITUCIONAL

Em Julho de 2007, estavam criados e consolidados os principais alicerces que permitiriam a concretização no terreno do programa Novas Oportunidades. Foram então criadas condições para que o programa fosse alvo de monitorização sistemática e de avaliação externa e foram mobilizados os recursos humanos, financeiros e institucionais considerados necessários à implementação da política.

- O Despacho n.º 14 019/2007, de 3 de julho, regulou o Sistema de Informação e Gestão da Oferta Formativa (SIGO), plataforma que integrava todas as modalidades de dupla certificação que constavam do Sistema Nacional de Qualificações, o que permitia fazer, de forma sistemática, o acompanhamento e monitorização do programa Novas Oportunidades, atendendo a que era obrigatório o registo individual do percurso de cada formando e dos respetivos diplomas e certificados nesta plataforma;
- o Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de julho, criou a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), com o estatuto de Instituto Público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e de património próprio, dirigida numa primeira fase, por Clara Correia e, a partir de Setembro de 2008, por Luís Capucha. A ANQ, tutelada conjuntamente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade, tinha por missão *i)* coordenar as políticas de educação e formação para jovens e adultos, orientadas pelo objetivo da dupla certificação e *ii)* assegurar o desenvolvimento e gestão dos sistemas de RVCC, que constituíam os pilares fundamentais da estratégia de qualificação da população adotada no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades. Assim, depois de um interregno de quase três anos após a extinção da ANEFA, o campo da educação de adultos voltava a dispor de um organismo especificamente dedicado ao setor;
- ainda em 2007, foi lançada a campanha mediática *Aprender Compensa*, com o objetivo de estimular a procura de qualificação e a adesão à Iniciativa Novas Oportunidades;
- através do então criado Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH), no âmbito do QREN, foram mobilizados mais de 3.000 milhões de euros para financiar a primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades;

- toda a rede de escolas públicas foi mobilizada, bem como estabelecimentos de ensino privados e centros de formação; foram estabelecidas parcerias e protocolos de colaboração com associações empresariais e outras entidades empregadoras, serviços da administração pública e autarquias, o que permitiu criar, até 2011, uma rede de composta por 498 Centros de Novas Oportunidades, que cobria todo o território português;
- uma parte significativa dos coordenadores dos Centros de Novas Oportunidades eram professores, que tinham a formação e experiência pedagógica e didática de base para exercer essas funções; o restante pessoal era essencialmente constituído por jovens com habilitação de nível superior, estando previsto que todos (coordenadores e técnicos) recebessem formação específica para o efeito. O objetivo era criar, pela primeira vez em Portugal, um corpo técnico especializado e dedicado à educação e formação de adultos capaz de responder às necessidades de formação deste segmento da população em todo o país;
- desde o início do programa que a preocupação com os instrumentos de avaliação da política esteve presente. A informação em tempo real que o SIGO fornecia permitia o acompanhamento e controlo interno da concretização do programa, aferir a adequabilidade das políticas e programas e garantir o *feedback* necessário a reajustes de orientações e práticas.¹¹¹ Acresce que o governo contratualizou, com a Universidade Católica de Lisboa a avaliação externa da primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades, que foi efetuada por uma equipa de técnicos e especialistas nacionais e estrangeiros, coordenada pelo antigo Ministro da Educação Roberto Carneiro.

AS IDEIAS-BASE DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Como já se referiu, foi tomado como ponto de partida para a formulação da Iniciativa Novas Oportunidades o trabalho desenvolvido pela ANEFA entre 2000 e 2002, Neste sentido, são retomadas algumas das ideias-base presentes do processo de criação da ANEFA.

- os principais objetivos de uma política de educação e formação de adultos são promover a qualificação e a aquisição de competências;
- proporcionar aos adultos que não frequentaram o sistema educativo na idade adequada ou que o abandonaram precocemente oportunidades para melhorar as suas qualificações e adquirir a certificação escolar, sendo por essa razão um importante instrumento na luta contra as desigualdades sociais ;

¹¹¹ Os resultados eram reportados aos governantes através de relatórios semestrais, elaborados pela ANQ

- o investimento na qualificação da população adulta é central para o desenvolvimento e crescimento económico do país e para o aumento da competitividade;
- os programas de qualificação de adultos devem privilegiar a utilização de metodologias adequadas à população a que se destinam, com base em processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) anteriormente adquiridas pelos adultos ao longo da vida, nos vários contextos de aprendizagem;
- é valorizada a aquisição, pelos adultos, de certificação formal das aprendizagens.

Partindo destas ideias comuns, os objetivos e metas definidos para a Iniciativa Novas Oportunidades não se coadunavam com a estratégia de intervenção adotada pela ANEFA.

Identificam-se de seguida as ideias que estiveram na base do desenho da Iniciativa Novas Oportunidades, que tornam este programa distinto da intervenção da ANEFA e introduzem inovação nesta área de política (Rodrigues, 2010: 306-7).

- Articular as políticas de educação e formação de adultos com a políticas dirigidas aos jovens, com o objetivo de diminuir o abandono escolar precoce e a consequente entrada no mercado de trabalho de indivíduos jovens pouco qualificados;
- mobilizar toda a rede nacional de escolas e centros de formação, por forma a cumprir os objetivos de escala e abrangência definidos para o programa;
- generalizar o uso das metodologias RVCC a todos os processos de educação e formação de adultos, e a todos os níveis de ensino, certificando e capacitando tecnicamente para este efeito as escolas públicas e privadas e os centros de formação;
- mobilizar para a formação os adultos pouco qualificados, através da criação de uma imagem de marca e da realização de uma forte campanha mediática;
- envolver no programa e sensibilizar para a importância da qualificação da população ativa entidades empregadoras, serviços da administração pública, central e local;
- estabelecer a obrigatoriedade de atribuição de certificação escolar a todas as ações de formação inicial ou contínua.

A REAÇÃO DA COMUNIDADE EPISTÉMICA ÀS IDEIAS-BASE DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Os peritos da comunidade epistémica defensores dos princípios da educação popular e da educação permanente foram sempre críticos em relação à Iniciativa Novas Oportunidades.

A escala e abrangência conferida ao Programa, com o objetivo de dar uma resposta adequada à dimensão do problema com que Portugal se defrontava foi considerada como

“massificante” e destruidora da vertente humanística da educação de adultos tão cara aos defensores da educação popular e da educação permanente.

Rui Canário (2013: 19) afirma que “as iniciativas inovadoras introduzidas pela ANEFA” foram “sujeitas a uma brutal mudança de escala, com a criação do Programa Novas Oportunidades”, justificando esta afirmação com a criação de uma rede de cerca de 500 Centros Novas Oportunidades, que se sobrepôs aos 13 Centros RVCC pioneiros existentes em 2001 (apesar de em 2005 existirem já cerca de 100).

Por seu lado, Licínio Lima defende a recolocação da Educação de Adultos na senda dos princípios da Educação Permanente, e critica com veemência a sua transformação num “instrumento ao serviço da política, da empregabilidade e da melhoria de competências”, em “programas de qualificação”, em “aquisição de competências” e em “gestão de recursos humanos” (Lima, 2014);¹¹²

Para Alberto Melo (2012: 447) não fazia sentido o propósito de expandir a rede de CRVCC até atingir um total de 500 centros. Considera haver uma “contradição crucial” nessa estratégia, por considerar que o êxito alcançado pelos Centros RVCC no período da ANEFA “deveu-se, sobretudo, ao facto de a sua aplicação estar a cargo de organizações predominantemente de natureza cívica e solidária, com grande experiência no trabalho de base comunitária”.

A iniciativa Novas Oportunidades foi ainda considerada por estes peritos da comunidade epistémica como um instrumento para “novas finalidades, como a competitividade e a produtividade, que pouco têm a ver ou até se opõem aos valores que constituíram os pilares filosóficos da educação permanente” (Melo, 2012: 516). Rui Canário define a Iniciativa como “um programa de certificação em massa, que se esgota na obtenção de metas políticas em termos de indivíduos certificados”, orientada para a finalidade política de melhorar, em termos estatísticos, a situação do país relativamente aos nossos parceiros europeus e da OCDE (Canário, 2013:19).

A IMPLEMENTAÇÃO DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

O processo de formulação de uma medida de política, mesmo quando desenvolvido em observância dos *cânones* que permitem distinguir uma política pública de uma medida isolada, ou seja, mesmo que resulte de um conjunto de decisões que permitem a elaboração de um quadro de ação concreto, com objetivos e metas bem definidos e quantificados, dirigido a

¹¹² Disponível no sítio eletrónico da Associação Direito de Aprender, <http://www.direitodeaprender.com.pt/artigos/educacao-de-adultos-e-democracia>

um público específico (Mény e Thoenig, em Muller, 2010: 22-3), traduzido em diplomas legais bem construídos, não é garantia da sua concretização, nem tão pouco de que os objetivos pretendidos serão alcançados.

À semelhança do que sucede em todas as fases do processo político, também a fase de implementação de uma política pública tem sido objeto da atenção de diferentes abordagens conceptuais. Os modelos analíticos mais utilizados, durante um longo período, para explicar o processo de implementação das políticas foram o *modelo top-down*, que defende que a análise do processo deve ser feita a partir da tomada de decisão, pelo topo da hierarquia, e que um processo de implementação bem sucedido exige uma estrutura hierárquica eficaz, com capacidade para coordenar e controlar o processo, Em contrapartida, o *modelo bottom-up* considera que o sucesso ou insucesso da concretização de uma política pública está altamente dependente dos modelos burocráticos das administrações (*street level bureaucracy*) e da sua capacidade para lidar com as situações e para influenciar a concretização das decisões.

Para analisar a fase de implementação da Iniciativa Novas Oportunidades, recorre-se ao modelo *Advocacy Coalition Framework*, proposto por Sabatier e Jenkins, que, entre outros objetivos, visou também, como já foi referido no Capítulo I,¹¹³ fazer uma síntese das abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas, que, como vimos, contrapunham duas teses praticamente antagónicas. O modelo analítico *Advocacy Coalition Framework* argumenta que os intervenientes no processo político procuram formar coligações com outros atores dos diversos níveis da “linha de comando”, que partilham ideias políticas semelhantes – dos decisores aos burocratas, dos líderes de grupos de interesse às comunidades de peritos – visando agir de forma a compatibilizar objetivos políticos. Quando isto acontece, está formada uma *Advocacy Coalition* (Sabatier, 2007: 196).

Para este modelo, a unidade de análise mais adequada para explicar o processo de implementação de uma política é o *subsistema político*, que é definido como um conjunto de atores que partilham preferências políticas, crenças normativas e recursos, que se interessam por uma determinada área de política, e que se coligam para garantir a concretização de tomadas de decisão política. O modelo prevê a intervenção, no interior dos subsistemas, de atores que tentam gerar compromissos e influenciar a concretização das políticas (os *policy brokers*). A capacidade que os *policy brokers* e as *advocacy coalition* têm para, através de processos de *feedback* de políticas anteriores, impactar nas ideias políticas e no comportamento das coligações é designado pelos autores como *Policy Oriented Learning*,

¹¹³ No Capítulo I é feita uma descrição mais detalhada do modelo *Advocacy Coalition Framework*.

que mais não é que ideias políticas e planos de ação relativamente estáveis, *que resultam da aprendizagem com políticas anteriores, em paralelo com a aquisição de nova informação* (Sabatier, 2007:198).

Pode considerar-se que a modelização do processo de implementação apresentada por Sabatier e Jenkins caracteriza, com alguma fidedignidade, a forma como decorreu o processo de concretização da Iniciativa Novas Oportunidades:

- o conjunto de atores implicados no processo, desde os responsáveis políticos dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade (que contaram ainda com o apoio expresso do Primeiro-Ministro) aos dirigentes da Administração das duas estruturas governativas, desde a Agência Nacional para a Qualificação aos Centros de Novas Oportunidades e aos técnicos de RVCC, desde as empresas parceiras, que estabeleceram protocolos de parceria no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades aos formandos - formaram aquilo que Sabatier e Jenkins definem como um *subsistema político*: um conjunto de atores que se interessam por uma determinada área de política, e que se coligam para garantir a concretização de tomadas de decisão;
- a forma como decorreu o processo de implementação da Iniciativa Novas Oportunidades pode ser definida como uma simbiose de características dos dois modelos que o ACF pretendeu sintetizar. Por um lado, a existência de uma tomada de decisão clara, emanada do topo da hierarquia, com capacidade para monitorizar, coordenar e controlar o processo de concretização, tal como preconizado pelos modelos *top-down*; por outro lado, o sucesso da sua concretização estava altamente dependente da capacidade das burocracias da administração pública em lidar com as situações de incerteza resultantes de um processo de tão grande escala e inovador para a maioria dos atores envolvidos e em fornecer aos decisores um *feedback* que permitisse a adequação da política aos problemas detetados na sua aplicação;
- a formulação e posterior concretização da Iniciativa Novas Oportunidades beneficiou do trabalho desenvolvido no âmbito da ANEFA. Segundo Maria de Lurdes Rodrigues (2010:305), “o objetivo era alargar, envolvendo mais instituições de ensino e formação, e estender até ao ensino secundário, o programa que a ANEFA vinha a desenvolver desde 2000”. Pode considerar-se que este processo se identifica com o que os autores designam como *Policy Oriented Learning*.

Após uma série de experiências empíricas em que o modelo foi aplicado, em diversas situações e em diferentes contextos políticos, Sabatier (em Parsons, 1995: 486) apresentou um

conjunto de seis condições que considera deverem estar presentes para um eficaz processo de implementação de uma política. São elas: *i) a definição de objetivos claros e consistentes*, que permitam estabelecer um padrão de avaliação; *ii) a existência de um fator causal* que possa assegurar que a política integra condições necessárias à indução da mudança; *iii) uma estrutura formal*, que favoreça o compromisso entre os responsáveis pela implementação e o grupo-alvo da política; *iv) responsáveis pela implementação tecnicamente competentes e politicamente empenhados*; *v) apoio de titulares de cargos públicos, no parlamento e no governo e de grupos de pressão*; *vi) garantia de que mudanças nas condições socioeconómicas não comprometem os referidos apoios*.

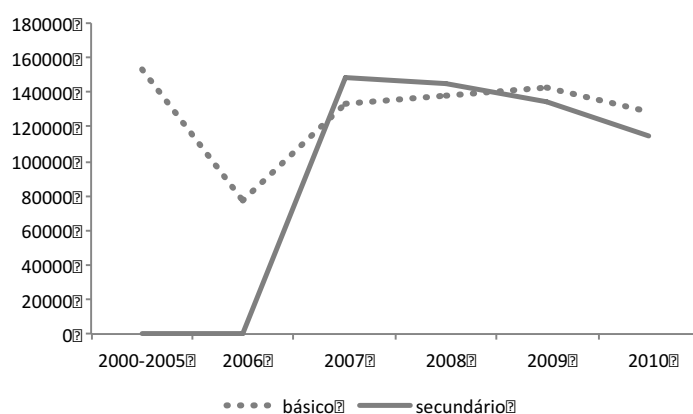
Pode verificar-se que a Iniciativa Novas Oportunidades cumpria, na generalidade, estas condições elencadas por Sabatier: *i) na formulação da política*, foram definidos objetivos claros e quantificáveis, que possibilitaram delinear um modelo de acompanhamento e avaliação; *ii) os resultados das políticas desenvolvidas no âmbito da ANEFA*, embora em escala reduzida e insuficiente, permitiam inferir que seria possível, com uma mudança de escala e abrangência, induzir a mudança pretendida; *iii) a criação da Agência Nacional para a Qualificação e da rede de Centros de Novas Oportunidades*, bem como o sistema de informação SIGO garantiam a necessária interação entre os responsáveis pela implementação e os destinatários da política, os adultos pouco qualificados; *iv) a equipa de gestão da ANQ (dirigentes de topo e dirigentes intermédios)* era constituída por técnicos com competência e experiência comprovada na área e fortemente empenhados na concretização do programa; *v) o apoio dos governantes ao Programa* foi visível.

Em outubro de 2009, termina o mandato do XVII Governo, tendo então tomado posse o XVIII Governo (26 de outubro de 2009 a 21 de junho de 2011), minoritário, também liderado por José Sócrates, com Isabel Alçada como Ministra da Educação e Helena André como Ministra do Trabalho e Solidariedade Social. No programa do novo governo, estava previsto dar continuidade às políticas de educação e formação de adultos e reforçar a Iniciativa Novas Oportunidades, "definindo novas orientações e objetivos para o novo ciclo que começará a partir de 2010". No curto mandato de cerca de um ano e meio deste governo, Portugal viveu uma grave crise económica e financeira, com fortes restrições ao investimento público, não tendo sido formalmente iniciada a segunda fase da Iniciativa Novas Oportunidades, com as novas orientações e metas previstas no programa do governo. No entanto, foi dada continuidade ao programa, mantendo-se a funcionar em pleno toda a rede de Centros de Novas Oportunidades.

A AVALIAÇÃO DA PRIMEIRA FASE DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Entre 2006 e Julho de 2011, inscreveram-se na Iniciativa Novas Oportunidades, nas diversas modalidades de formação e nos diferentes ciclos de ensino, 1.568.490 adultos – que representavam cerca de 28% da população ativa portuguesa – dos quais foram certificados 424.739 formandos (27% dos inscritos)¹¹⁴.

Figura 17 Evolução do número de adultos inscritos ente 2000 e 2010, por nível de ensino (Continente e Região Autónoma da Madeira)



*Fonte: Conselho Nacional de Educação, 2011: 139*¹¹⁵

Os dados disponíveis mostram que em 2010/11 estavam cumpridas, e em alguns casos ultrapassadas, as metas inscritas no programa para a primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades - eixo adultos: *i)* foi ultrapassado o objetivo de abranger um milhão de adultos durante a primeira fase do programa; *ii)* em julho de 2011, estavam em funcionamento 498 Centros de Novas Oportunidades, face a uma meta traçada de 500 centros; *iii)* em 2006, foi aprovado o referencial de competências-chave de nível secundário.

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA EFETUADA À INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Passemos agora à análise dos resultados da avaliação e acompanhamento externos efetuados pela equipa da Universidade Católica, que estão refletidos num conjunto de relatórios, extensos e complexos, sintetizados no respetivo Relatório Final (Carneiro 2010).

O Relatório Final de Avaliação contemplou as seguintes dimensões de análise: *i)* emergência e consolidação da marca Iniciativa Novas Oportunidades; *ii)* qualidade do serviço

¹¹⁴ Mais cerca de 290 mil obtiveram certificações parciais.

¹¹⁵ Os dados apresentados na figura 14 (tal como nas figura 19 e 20) respeitam ao Continente e Região Autónoma da Madeira; a Região Autónoma dos Açores não integrou a Iniciativa Novas Oportunidades, tendo criado um sistema próprio (*Rede Valorizar*), o que dificulta a comparabilidade.

e grau de satisfação; *iii*) contributo da Iniciativa Novas Oportunidades para desbloquear a procura de qualificações; *iv*) impacto da iniciativa sobre as pessoas inscritas; *v*) melhoria das competências-chave e ligação ao mundo do trabalho; *vi*) autoavaliação dos Centros de Novas Oportunidades.

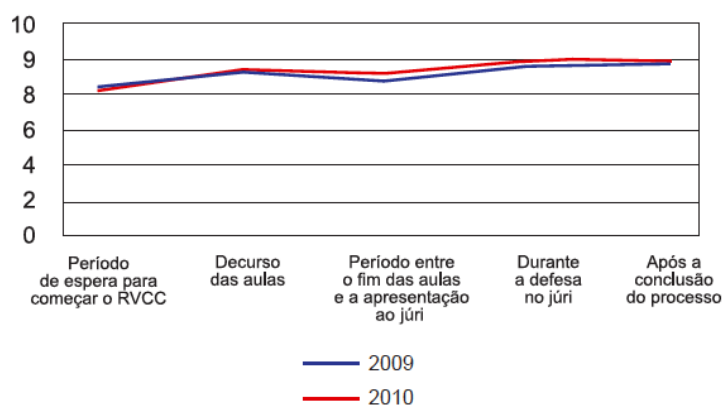
De seguida, apresentam-se alguns dos principais resultados obtidos para cada uma das dimensões consideradas:

- A Iniciativa Novas Oportunidades era globalmente percecionada¹¹⁶ como uma marca pública de serviço com valores claros, designadamente: *acessibilidade*, dada a flexibilidade das ofertas formativas, adaptadas aos horários e ritmo dos públicos-alvo; *inclusão*, na medida em que valorizava cada indivíduo e o seu percurso de vida; *viabilização de horizontes*, abrindo perspetivas de mudança e cenários de futuro. Os resultados revelam que: *i*) os adultos inscritos procuravam o programa essencialmente por reconhecerem a importância do 12.º ano para o desenvolvimento da sua carreira, e que, uma vez iniciado o processo (e.g. aquisição do 9.º ano), tendiam a prosseguir para o nível seguinte; *ii*) os jovens adultos demonstravam alguma inibição em aderir à Iniciativa, por um lado por considerarem a marca associada a adultos de idade mais avançada, e por outro por não olharem para o aumento da sua qualificação como uma prioridade; *iii*) os diretores, coordenadores e formadores dos Centros de Novas Oportunidades evidenciavam, na generalidade, reconhecimento e satisfação pelo sucesso do Programa. No entanto, verificava-se a existência de alguma tensão por parte das estruturas mais tradicionais de educação e formação, e, por parte dos professores, alguma sensação de insegurança face ao seu estatuto; *iv*) por fim, os empregadores. A Iniciativa Novas Oportunidades era percecionada de forma bastante positiva pelas grandes empresas. No entanto, por parte das pequenas e médias empresas (PME), verificava-se algum desconforto por parte de alguns empresários com baixos níveis de qualificação, acompanhado de algum receio em arcar com custos de formação sem retorno de curto prazo. Foi detetado ainda algum desinteresse por parte deste últimos, por um lado por considerarem que o aumento das habilitações era responsabilidade dos trabalhadores, e por outro por recearem um potencial aumento da capacidade reivindicativa;

¹¹⁶ Metodologia: realização de 6 *focus-groups* e de 13 entrevistas em profundidades (num total de 50 entrevistados), abrangendo os seguintes segmentos: adultos integrados na Iniciativa, em diferentes fases do processo de qualificação com ensino secundário; adultos jovens (20-30 anos), potencial grupo-alvo, mas não inscritos na Iniciativa; diretores e técnicos dos CNO; empregadores.

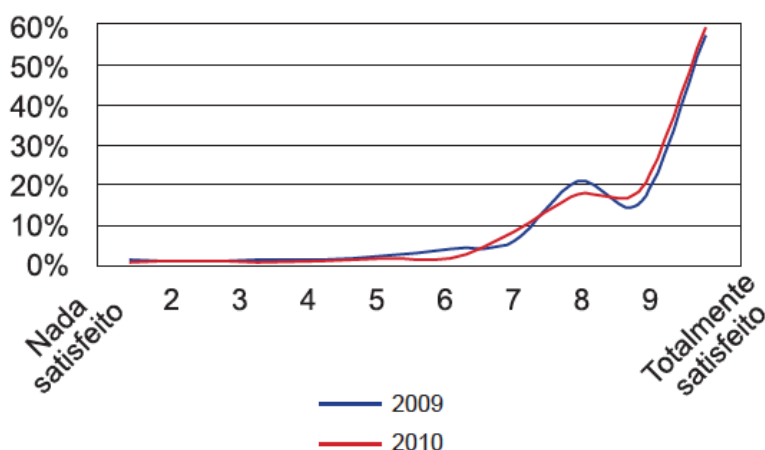
- a qualidade do serviço prestado no âmbito do Programa e o grau de satisfação percebido pelos formandos, formadores e empregadores ¹¹⁷ foram considerados extremamente elevados. De uma forma geral, a perceção dos entrevistados era de que a Iniciativa Novas Oportunidades era um sistema de reconhecimento de competências adequado às necessidades concretas da população adulta, ao contrário do que sucedia com as modalidades de educação e formação de adultos integradas no sistema regular de ensino (figuras 15 e 16).

Figura 18 Grau de satisfação dos formandos ao longo do processo de qualificação



Fonte: Carneiro, 2010:22

Figura 19 Avaliação global de satisfação

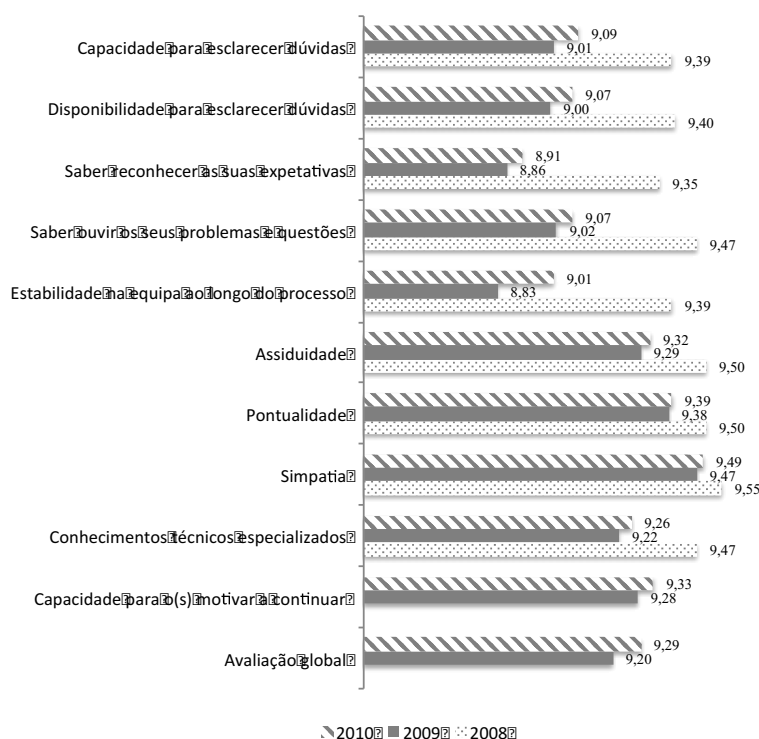


Fonte: Carneiro, 2010:22

¹¹⁷ Metodologia: realização de 1.509 entrevistas telefónicas; amostra extraída aleatoriamente do sistema de informação SIGO, de entre os inscritos e ex-inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades.

A avaliação que os formandos fazem das equipas dos Centros de Novas Oportunidades é considerada pelos avaliadores externos como “ótima”, o que está refletido na figura seguinte:

Figura 20 Avaliação pelos formandos do desempenho das equipas dos CNO (escala 0-10)



Fonte: Carneiro, 2010:27

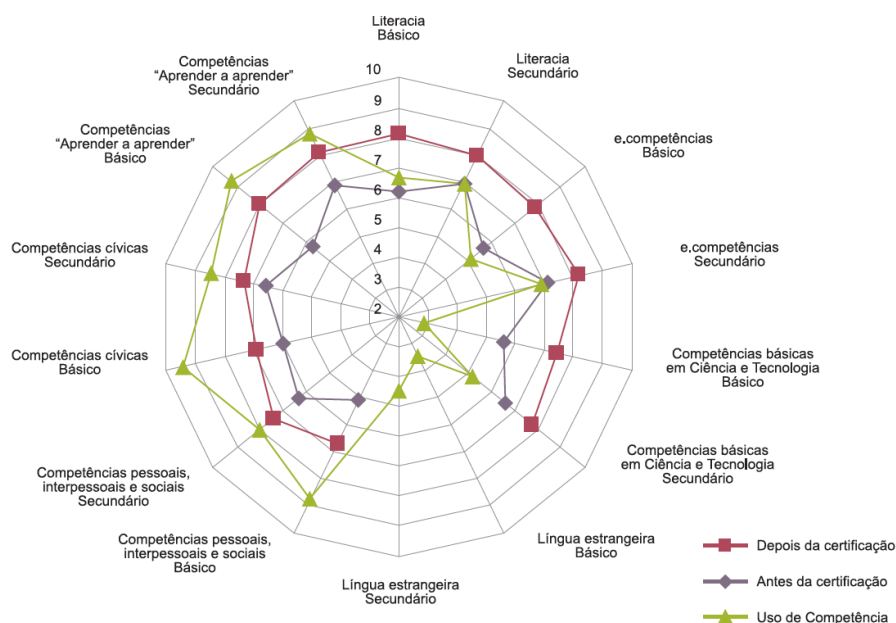
- A motivação principal dos aderentes à Iniciativa foi a possibilidade de “progressão na escolaridade”, sendo a maior aspiração o diploma escolar. Acresce que o “ganho motivacional” adquirido no decurso do processo de qualificação constituiu um forte incentivo para prosseguir a aprendizagem (Carneiro, 2010: 41).¹¹⁸
- Os principais impactos detetados aos níveis profissional e pessoal foram: ganhos de cultura geral; vontade de continuar a estudar e a aprender; ganhos de competências sociais e maior segurança pessoal; maior capacidade de acompanhar a vida escolar dos filhos; maior capacidade de exercer a cidadania; desenvolvimento de competências essenciais à integração na sociedade da informação e na economia do conhecimento; aumento do uso da *internet* (Carneiro, 2010: 51-3);¹¹⁹

¹¹⁸ Resultados obtidos no âmbito do subprojeto integrado na avaliação externa do Programa “Estudos de Caso de Centros Novas Oportunidades”.

¹¹⁹ Metodologia: realização de 1.359 entrevistas telefónicas; amostra extraída aleatoriamente do sistema de informação SIGO, de entre os inscritos e ex-inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades.

- um dos objetivos da avaliação externa era identificar o progresso alcançado ao nível das competências-chave,¹²⁰ das quais três, comuns aos dois níveis de ensino, reúnem, de acordo com a perceção dos intervenientes, os maiores ganhos (Figura 18): “*e.competências*” – uso do computador e da *internet*; capacidade para “*aprender a aprender*”; *literacia* (Carneiro, 2010: 62-3);
- a autoavaliação dos CNO partiu da definição de critérios e de indicadores de desempenho, que eram regularmente monitorizados, com o objetivo de detetar fragilidades e estabelecer estratégias de superação. Foram instituídos processos de *clusterização* e de *benchmarking*, com o objetivo de potenciar a interiorização do conceito de rede, o que permitiu uma reflexão sistemática e uma melhoria das práticas adotadas. Este processo visava potenciar a estabilidade e paridade dos CNO na aplicação do modelo, constituindo um dos principais desafios organizacionais para a segunda fase da Iniciativa (Carneiro, 2010: 75/7).

Figura 21 Ganhos de competências percecionados pelos intervenientes na INO, no período pós-certificação, por nível de ensino, relativamente à sua situação de partida



Fonte: Carneiro, 2010:63

Como se pode inferir dos resultados aqui sinteticamente reproduzidos, a avaliação externa da primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades pode ser considerada globalmente positiva.

¹²⁰ Resultados extraídos de 60 estudos de caso realizados entre 2008 e 2011, da aplicação de inquérito *on-line* a 450 indivíduos certificados; foram utilizados como referentes as tipologias de competências-chave em avaliação para cada um dos níveis de ensino (9.º e 12.º ano)

Importa agora elencar o conjunto de pontos fracos e debilidades identificados no processo de avaliação, que permitiram à equipa coordenada por Roberto Carneiro identificar um conjunto *de necessidades de melhoria e de recomendações que deveriam ser tidas em conta no desenho e concretização da segunda fase do Programa*. Apresentam-se de seguida as consideradas mais relevantes (Carneiro, 2010: 79-84):

- *Relativamente à população aderente à Iniciativa*. Na primeira fase, aderiram ao Programa maioritariamente indivíduos com idades entre 31 e 50 anos, significando isto que, de acordo com os avaliadores externos, tinham aderido ao Programa, durante a primeira fase, “os públicos mais fáceis de qualificar”. Um dos maiores desafios que se colocaria à Iniciativa Novas Oportunidades, na segunda fase, seria atrair os 2,2 milhões de ativos com baixas qualificações que não tinham, ainda, aderido a qualquer programa de formação. Para tal, seria necessário traçar uma estratégia diferenciada, que permitisse captar, por um lado, os jovens adultos menores de 30 anos, e por outro, os ativos com idade superior a 50 anos (sobretudo mulheres), o que, como já foi referido, adquiria tanta mais importância na medida e que a idade de passagem à reforma estava a ser progressivamente adiada, aumentando assim o tempo de permanência no mercado de trabalho de indivíduos destes escalões etários;
- *a apresentação atempada de uma calendarização das diferentes fases do processo de qualificação* foi considerada como uma melhoria muito importante a introduzir, pois facilitaria a organização e planeamento da vida dos candidatos, e conseqüentemente facilitaria a adesão ao programa;
- *da mesma forma, a redução dos tempos de espera para a realização da primeira reunião de encaminhamento, após a inscrição, bem como dos tempos de espera para início do processo de qualificação* foram considerados aspetos a necessitar de intervenção;

Foram, por fim, identificados pela equipa de avaliação quatro desafios centrais para a segunda fase da Iniciativa Novas Oportunidades (Carneiro, 2010: 79-84):

- o facto de a Iniciativa Novas Oportunidades significar um investimento direto sobre os ativos pode estar a representar uma absorção direta de conhecimento na sociedade portuguesa, *dinâmica que importa conhecer para melhor potenciar e orientar a decisão futura, ao nível da definição da política e da ação pública*, nomeadamente na consecução da estratégia de parceria com as empresas/entidades empregadoras;
- a par de um planeamento mais eficaz da oferta de dupla certificação surge como recomendação a *aposta no desenvolvimento de competências básicas em ciências e*

tecnologia e no uso de uma língua estrangeira em estreita ligação com o mundo do trabalho;

- necessidade de *segmentação dos públicos*: quem está em processo de qualificação sem o ter concluído, quem se encontra ainda por captar/atrain, e, dentro de cada um destes segmentos, os respetivos subsegmentos. *Conhecer em detalhe os diferentes perfis* o que permitirá o desenho eficaz das estratégias de abordagem e a orientação dos investimentos, nomeadamente ao nível da adequação/complementaridade de ofertas, do estabelecimento de redes e parcerias e de uma política de controlo de qualidade que, evitando desistências ou a eternização dos processos, maximize o efeito dos investimentos;
- visando acelerar efeitos de eficácia, é ainda recomendado o desenvolvimento de programas específicos para setores/perfis menos tocados pela Iniciativa Novas Oportunidades, como por exemplo um programa para empresários e gestores de PME e um programa para administrativos e técnicos da administração pública.

O relatório final de avaliação deu origem à publicação do livro *Accreditation of Prior Learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal* (resultante de uma parceria entre a UNESCO, a MENON Network¹²¹ e a Universidade Católica Portuguesa), com o objetivo de divulgar, ao nível internacional, a Iniciativa Novas Oportunidades (Carneiro, 2011).

Igualmente relevante é o estudo coordenado por Lucília Salgado, *O Aumento das Competências Educativas das Famílias: um efeito dos Centros Novas Oportunidades*, que teve por objetivo perceber em que medida a participação em processos RVCC nos CNO facilitava o desenvolvimento da literacia familiar e o envolvimento dos pais nos processos de escolarização dos filhos (Salgado, 2011:5). Os resultados obtidos indicaram

que o facto de os adultos terem voltado a investir no seu percurso educativo, através do processo de RVCC, contribuiu para a aquisição de competências facilitadoras de transferências de aprendizagens que permitiram uma resposta mais eficaz e integrada às exigências do processo educativo do(s) filho(s).

Salgado, 2011: 122

Estes resultados adquirem uma importância acrescida, na medida em que o país necessita, com urgência, de definir estratégias que contribuam para a diminuição do insucesso escolar de crianças e jovens, nas quais as famílias têm inevitavelmente que desempenhar um papel, o

¹²¹ A MENON Network é uma rede europeia que, há mais de 15 anos, promove e divulga processos inovadores em áreas como a educação, a aprendizagem ao longo da vida, tecnologias de informação, sociedade do conhecimento e inclusão social. www.menon.org

qual, de acordo com as conclusões quer do estudo conduzido por Lucília Salgado, quer da avaliação externa ao programa coordenada por Roberto Carneiro, é certamente facilitado pelo aumento da qualificação dos pais e de outros adultos que integrem o agregado familiar.

AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES NO NÍVEL DE PROFICIÊNCIA NAS COMPETÊNCIAS-CHAVE : A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NO PIAAC

Em complemento ao conjunto de avaliações e monitorizações que o programa previa, Portugal havia integrado, em 2007, o *Programme for the International Assessment of Adult Competences* (PIAAC), lançado pela OCDE para proceder à avaliação direta das competências dos adultos, o que permitiria, quando fossem divulgados os resultados em 2013, conhecer a posição de Portugal no contexto internacional, relativamente às competências dos adultos mas também aferir em que medida o nível competências dos adultos portugueses tinha evoluído, após a primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades, em comparação com anteriores estudos, também desenvolvidos no âmbito da OCDE.¹²²

A concretização do PIAAC (Ávila, 2011), em cada um dos países participantes, implicava a constituição de uma equipa de investigação, com a missão de assegurar a gestão e execução do Programa. No caso português, foi constituída uma equipa no âmbito do CIES-IUL, coordenada por Patrícia Ávila, sendo ainda envolvido no Programa o INE – Instituto Nacional de Estatística, organismo que cumpria os requisitos técnicos e metodológicos exigidos pelo PIAAC.

A coordenação global do PIAAC estava a cargo de um consórcio internacional liderado pelo *International Testing Service* (EUA), que acompanhava e monitorizava o trabalho desenvolvido nos países participantes (na altura, 23 países).

Em 2010, foram desenvolvidas em Portugal as diversas atividades consideradas indispensáveis à posterior concretização do Programa, designadamente a realização do pré-teste, que envolveu a realização de um conjunto de tarefas altamente especializadas para definição dos planos de amostragem e seleção da amostra. Foram adquiridos e preparados, com *software* especificamente desenhado para o efeito,¹²³ 117 computadores portáteis que ficaram inteiramente dedicados ao PIAAC.

Foi também efetuado o processo de recrutamento e seleção de entrevistadores, posteriormente formados para realização das entrevistas do pré-teste. No seu conjunto, o pré-

¹²² Portugal havia participado no IALS – *International Adult Literacy Survey*, em 2000, o que permitiria aferir em que medida as políticas lançadas desde 2000 tinham influído no nível de competências da população adulta.

¹²³ *Software* que visava assegurar que a recolha de informação decorria de forma uniforme e idêntica nos diferentes países participantes

teste do PIAAC abrangeu cerca de 32.800 indivíduos, nos 23 países participantes, tendo em Portugal sido efetuadas cerca de 1.500 entrevistas.

De acordo com Patrícia Ávila,¹²⁴ nessa fase, Portugal havia investido, em aquisição de *hardware* e *software*, em recrutamento, formação e pagamento de honorários a entrevistadores e no trabalho de campo do pré-teste cerca de 1.200.000 euros, estando tudo encaminhado e preparado para concretização plena do PIAAC em Portugal.

IMAGEM PÚBLICA DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Os resultados da Iniciativa Novas Oportunidades, muito especialmente os que resultam da concretização das políticas previstas para o Eixo Adultos, desencadearam uma “verdadeira revolução na aprendizagem em Portugal” não sendo possível encontrar, na história da educação de adultos em Portugal, uma política com um tão alto grau de sucesso (Rothes, 2009a:65). Acrescenta Rothes que, como em todos os processos de mudança, muito especialmente quando se trata de um crescimento exponencial de um sistema, num curto espaço de tempo, como o que se verificou no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, haverá casos de concretização bem sucedida, a par de situações em que o processo não terá corrido da melhor forma, sendo que

estas últimas poderão, muito provavelmente, para que alguns procurem ilustrar visões catastróficas do programa, desvalorizando o trabalho dos profissionais envolvidos e o esforço de tantos adultos que, apesar dos receios e das dificuldades, se abalançaram na concretização de uma aspiração que muitos consideravam já impossível realizar.

Rothes, 2009a:65-6.

Com efeito, e não obstante as metas definidas para a Iniciativa Novas Oportunidades terem sido cumpridas, as avaliações ao programa terem sido globalmente positivas e os testemunhos de adultos envolvidos na formação, de entidades parceiras, de professores e de técnicos de RVCC serem, em regra, igualmente positivos,¹²⁵ o programa foi alvo de críticas, acusado de promover o facilitismo e de ser um mero instrumento ao serviço das estatísticas, por todos os partidos da oposição.¹²⁶ Em janeiro de 2008, quando o executivo informou a Assembleia da República que, dois anos após o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades tinham sido já

¹²⁴ Entrevista ao jornal Público de 8 de outubro de 2013

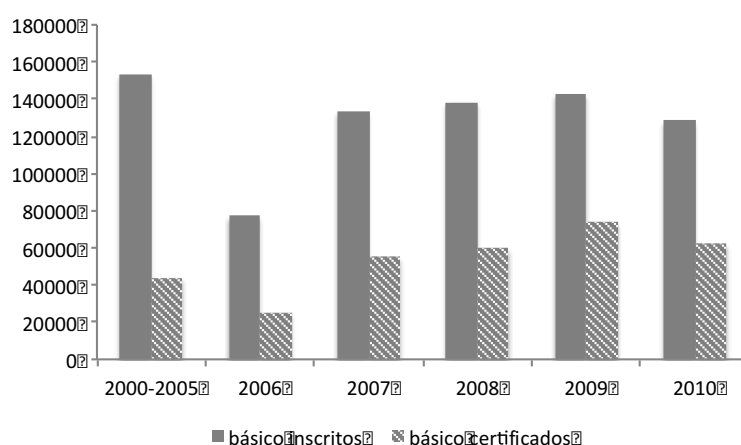
¹²⁵ A Iniciativa Novas Oportunidades foi objeto de várias investigações que resultaram em artigos científicos mas também em teses de doutoramento e de mestrado, que na sua generalidade, atestam as referências positivas que são feitas ao programa, quer pelos formandos quer por outros intervenientes no processo. A título de exemplo, podem-se referir as investigações feitas por Maria do Carmo Gomes, Alexandra Aníbal, Susana Barros, Lurdes Pratas Nico.

¹²⁶ Não se pretende apresentar aqui uma lista exaustiva das críticas à Iniciativa Novas Oportunidades. Foram selecionadas algumas que se considera serem paradigmáticas da reação que o programa provocava nos partidos da oposição.

abrangidos 352.500 adultos e que o Programa seria objeto de avaliação externa, feita por uma equipa de peritos nacionais e internacionais liderada por Roberto Carneiro, a reação da oposição foi negativa: o deputado do PCP Miguel Tiago, afirmou que “o processo de suposto milagre estatístico a que assistimos é uma operação fraudulenta, fazendo primar o diploma sobre o conhecimento”. Ana Drago, deputada do Bloco de Esquerda, declarou que “o governo vem exhibir estatísticas, mas resultados na vida das pessoas não tem para mostrar”.¹²⁷ Quando foram apresentados os primeiros resultados da avaliação externa feita pela Universidade Católica, o deputado do PSD Pedro Duarte afirmava que “o PS quis fazer disto um panfleto de propaganda eleitoral [...] vai poder dizer que qualificou 900 mil portugueses ou o número que for [...] mas infelizmente isso não tem bom efeito na vida das pessoas”¹²⁸.

As figuras 19 e 20, que mostram a relação entre o número de adultos inscritos e o número dos que obtiveram uma certificação no respetivo nível de ensino, não parecem comprovar estas críticas, designadamente as relacionadas com o “facilitismo” do programa. Com efeito (se excetuarmos 2010, em que a percentagem de adultos certificados no ensino secundário atingiu os 51%, por relação ao número de inscritos no mesmo ano), as percentagens de certificações situam-se sempre muito abaixo dos 50%, o que é ainda mais expressivo no nível básico.

Figura 22 Número de adultos inscritos vs número de certificados no ensino básico, nos CRVCC e CNO, entre 2000 e 2010, Continente e Região Autónoma da Madeira

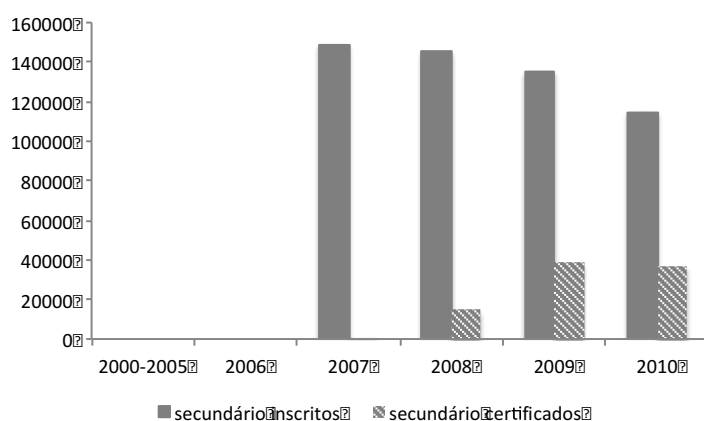


Fonte: Conselho Nacional de Educação, 2011: 139;145

¹²⁷ Jornal Público, 12/01/2008

¹²⁸ TVI24, 10/07/2009

Figura 23 Número de adultos inscritos vs número de certificados no ensino secundário, nos CRVCC e CNO, entre 2000 e 2010, Continente e Região Autónoma da Madeira



Fonte: Conselho Nacional de Educação, 2011: 139;145

Como já atrás foi referido, a Iniciativa Novas Oportunidades deu continuidade a soluções e metodologias já testadas no terreno, no período entre 2000 e 2004, em que a condução das políticas de educação e formação de adultos era da responsabilidade da ANEFA e posteriormente da DGFV. O recurso a metodologias de reconhecimento, validação e certificação das competências previamente adquiridas pelos adultos (RVCC), ao nível do ensino básico e os Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA) tinham sido lançados e implementados em Portugal durante esse período, de uma forma bastante “pacífica”, sem que se tenha verificado contestação significativa por parte das comunidades de peritos na área, sem que tenha sido questionado o seu rigor e exigência, passando, para além disso, praticamente despercebida dos *media* e do grande público. Entre 2000 e 2005,¹²⁹ estavam certificadas 98 instituições privadas, de solidariedade social, de desenvolvimento local, que, beneficiando de financiamento no âmbito do PRODEP, haviam reconhecido e certificado competências ao nível do 9.º ano de escolaridade a cerca de 50.000 adultos.

Não tendo sido introduzidas alterações metodológicas e processuais significativas em 2005, poderá concluir-se que a contestação e as críticas apontadas à Iniciativa Novas Oportunidades se deveram, na sua essência, à opção de adequar a dimensão e a abrangência do programa às características do problema, ou seja, mobilizar para a formação e formar muitos milhares de adultos em simultâneo e num curto espaço de tempo, estabelecendo ainda como meta a generalização da formação de nível secundário. A *grande expansão da rede* de

¹²⁹ Apesar da extinção da ANEFA em 2002, o trabalho na rede de Centros RVCC continuou no terreno.

Centros de Novas Oportunidades entre 2005 e 2008, com um envolvimento da rede pública de escolas e de centros de formação, e o *objetivo de abranger um milhão de adultos* até 2010 previsto no respetivo Programa de Ação foram questionados por peritos, nomeadamente pelos que tinham tido uma intervenção ativa na construção da ANEFA, que tinham sido, assim, pioneiros na utilização destas metodologias em Portugal.

As iniciativas inovadoras introduzidas pela ANEFA [...] viram-se sujeitas a uma brutal mudança de escala com a criação do Programa Novas Oportunidades e a implantação de uma rede de Centros Novas Oportunidades (CNOs) que vieram sobrepor-se a uma rede inicial e pioneira de CVRCC [...]. O Programa Novas Oportunidades, pelo seu caráter massivo e politicamente voluntarista, evoca as grandes campanhas de alfabetização que se saldaram elas próprias por rotundos falhanços no passado próximo.

Canário, 2013:19.

Em 2006, o governo português lança a Iniciativa ‘Novas Oportunidades’, tendente a elevar o nível de qualificação da população. [...] consagra-se aqui o êxito das inovações desenvolvidas, numa base experimental, desde 2000, que são claramente introduzidas no *mainstream* da política pública. Propugna-se o reforço da oferta de formação de adultos de dupla certificação – ao nível do 9.º e do 12.º – de forma a abranger nestes percursos cerca de 350.000 adultos até 2010. [...] anuncia-se o alargamento dos CRVCC até ao 12.º ano de escolaridade e a expansão da respetiva Rede Nacional, de modo a atingir um total de 500 Centros em 2010. É de sublinhar, porém, uma contradição crucial na atual estratégia governamental. O êxito destas inovações, tanto de ofertas formativas como de RVCC, deveu-se sobretudo ao facto de a sua aplicação estar a cargo de organizações predominantemente de natureza cívica e solidária, com grande experiência no trabalho de base comunitária.

Melo, 2012: 446/7.

a erosão do conceito de EA que tem ocorrido nos últimos anos [...] Formação profissional e, sobretudo, aprendizagem individual, dirigidas ao futuro trabalhador por conta de outrem, que procura novas competências a fim de atingir a “empregabilidade”, já representam hoje o modelo dominante. Progresso social, democracia e cidadania, solidariedade e justiça social deram lugar ao desempenho individual e à competitividade.

Licínio Lima, 2014, em <http://www.direitodeaprender.com.pt/artigos/educacao-de-adultos-e-democracia>

Também Ana Benavente, uma das principais responsáveis políticas pela criação da ANEFA e pela introdução em Portugal das metodologias de RVCC critica a definição de metas e objetivos quantificados definidos na formulação da Iniciativa Novas Oportunidades.

Atualmente, nunca poderia ser Ministra da Educação nem ocupar qualquer cargo executivo. Sabe porquê? Porque se o fosse, já teria apresentado a minha demissão. [...] Não poderia tolerar que fosse o governo a fixar números (centenas de milhares) de cidadãos adultos que deverão obter o reconhecimento das suas competências, completando a escolaridade nos 9º e 12º anos (programa atualmente designado “Novas Oportunidades”).

*Ana Benavente, entrevistada por Manuel Tavares*¹³⁰

¹³⁰ em Revista Lusófona de Educação Revista Lusófona de Educação, 16, 2010: 146/7, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n16/n16a11.pdf>

Foi sendo, assim, progressivamente criado um clima de grande desconfiança relativamente à utilização das metodologias e instrumentos de reconhecimento, validação e certificação de competências em contexto de grande massificação, desconfiança esta que foi sendo propalada pelos órgãos de comunicação social, designadamente em artigos de opinião.

Em resultado, a Iniciativa Novas Oportunidades ficou associada, junto de alguma opinião pública, a uma imagem “facilitista”, cujo objetivo se havia resumido ao “trabalho para as estatísticas”. Muito embora esta não seja a perceção dos intervenientes mais diretos no programa, designadamente dos adultos que o frequentaram, como o comprovam os resultados das avaliações externas e estudos efetuados, esta imagem incrustou-se em alguns setores da sociedade portuguesa.

A perceção da Confederação Empresarial Portuguesa (CIP) reflete bem esta realidade:¹³¹

A razão determinante da criação daquele projeto [Iniciativa Novas Oportunidades] não foi nunca a valorização das competências nacionais ao nível do desempenho profissional: foi uma emergência – avaliada pela CIP, apesar de tudo, como globalmente positiva – que visava corresponder à exigência comunitária que estabelecia como escolaridade obrigatória o 12º ano e fixava aquele nível de qualificação escolar como imperativo para a obtenção de um CAP – Certificado de Aptidão Profissional –, por sua vez o “passaporte” indispensável para o livre exercício de uma atividade profissional no espaço da União Europeia.

Isto é: sem 12º ano não haveria CAP; sem CAP não era possível trabalhar no espaço europeu; estaria assim prejudicado (e, no caso português, ainda está) o quarto princípio fundador da União: a livre circulação de pessoas! Este foi o imperativo (também estatístico!) que “forçou” a solução que ficaria conhecida por Novas Oportunidades. [...] O que veio a comprometer, técnica e politicamente o programa, foi a circunstância de ela se ter esgotado nas ações de equiparação aos níveis de ensino: 9º e 12º anos de escolaridade! – Não foram programadas nem executadas quaisquer ações de RVCC de natureza profissional! [...] O projeto Novas Oportunidades – integrando aspectos positivos que não cabe analisar no âmbito do presente questionário – não trouxe quaisquer contributos à questão principal: formação e qualificação profissionais.

Luís Capucha, Presidente da ANQ durante grande parte do período em que vigorou a Iniciativa Novas Oportunidades contrapõe esta tomada de posição da CIP:¹³²

É um erro afirmar que a questão principal é a formação e qualificação profissionais. Sem a vertente escolar, como a experiência mostrou através dos milhões que se gastaram em formação profissional sem que nada se alterasse, não se avança. A escolaridade fornece o principal contributo para a aquisição de competências profissionais. Qual é a vantagem da “dupla certificação”, escolar e profissional? É que a certificação escolar tem um valor de mercado que a formação profissional não tem, promove a mobilidade social, incentiva a aprendizagem ao longo da vida, proporciona a aquisição de competências mais gerais –

¹³¹ Resposta dada por escrito, em novembro de 2014, a entrevista solicitada.

¹³² Resposta a entrevista dada por escrito, em janeiro de 2015.

conhecimentos, atitudes e aptidões – e indispensáveis para a adaptabilidade às rápidas mudanças no mercado de trabalho e na sociedade. A economia do conhecimento torna a certificação escolar absolutamente decisiva. Vários estudos mostram como variáveis como a participação cívica e política, o rendimento, o envolvimento em práticas culturais, etc., são fortemente afetadas pela escolaridade. A formação profissional, que pode ser articulada sob o conceito de “dupla certificação”, é também importante. Mas mesmo as componentes mais técnicas associadas ao exercício de uma profissão ganham em ser servidas em “banda larga”, em vez da mera preparação para um posto de trabalho.

As duas centrais sindicais – UGT e CGTP – solicitadas a pronunciar-se sobre o trabalho desenvolvido no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, resumiram da seguinte forma as suas posições:

O Programa Novas Oportunidades (PNO), como outras iniciativas de políticas educativas suas antecessoras, teve aspetos muito meritórios e aspetos menos positivos, não conseguindo reunir unanimidade na sociedade portuguesa, quer ao nível dos seus propósitos, como também dos resultados obtidos. Na vertente dos adultos podemos apontar quatro pontos muito positivos ao PNO. São eles um grande aumento de reconhecimento, por parte da sociedade portuguesa, da relevância e urgência em aumentar os seus níveis de qualificação; um aumento muito significativo e estruturante na busca de vias de qualificação; um envolvimento assinalável dos parceiros locais e das empresas na qualificação dos ativos, através da criação de redes locais de qualificação; e algumas inovações no campo de uma avaliação centrada na motivação dos alunos, possibilitando um feedback efetivo, incluindo uma participação ativa dos alunos no processo de avaliação, que tende a decorrer imediatamente após a realização de um módulo ou parte de um curso, em vez de no final de um ano ou ciclo. Alguns pontos menos positivos aconteceram também na vertente dos adultos. Como sejam: a elevada procura de qualificações não teve correspondência adequada no encaminhamento para percursos verdadeiramente qualificantes; falhas no reconhecimento da credibilidade das qualificações obtidas nos processos de RVCC; ou dificuldades do programa em promover a empregabilidade. Finalmente, um último ponto comum aos dois eixos: o facto do PNO se ter apoiado num elevado número de formadores jovens, em condições de precariedade e incerteza laborais, com salários abaixo do desejável e em grande parte dos casos sem uma formação adequada para aquelas funções.[...]De uma forma sucinta, podemos concluir que a partir de 2000 a Educação de Adultos ganhou novos contornos e um novo foco, o que contribuiu para o seu desenvolvimento e para um melhoramento acentuado da qualificação da população ativa portuguesa.¹³³

Portugal deu saltos fantásticos em termos de educação. A seguir ao 25 de abril quase metade da população era analfabeta e muita dela iletrada, mesmo os que sabiam ler, sabiam ler mal. Demos um salto tremendo, quase erradicamos o analfabetismo, passamos de um número residual de pessoas com o 12.º ano para 40 ou 50 % de pessoas com este nível de ensino. E este salto deveu-se também muito às Novas Oportunidades. Não estou aqui a discutir se houve ou não processos de RVCC fraudulentos. Isso acaba por acontecer em todo o lado, como é o caso dos colégios privados, e não se acaba com eles por causa disso. Em Portugal tivemos vários anos de ensino recorrente e não resultou. A única coisa que ainda resultou em termos do

¹³³ Resposta a entrevista dada por escrito pelo Secretário-geral da UGT, Carlos Silva, em dezembro de 2014.

*aumento da qualificação e habilitações da população foram as Novas Oportunidades.*¹³⁴

Alda Bernardes, gestora de formação no El Corte Inglés, expressa-se em relação à Iniciativa Novas Oportunidades da seguinte forma:¹³⁵

Muitas das reações de desconfiança que surgem a estes sistemas prendem-se com o facto de eles valerem pelo resultado em si e de tudo não passar de objectivos métricos, sem que o processo traga mais-valias ao individuo em termos das suas competências nos domínios do saber-fazer e do saber-ser ou, porque ele não pressupõe a valorização dos trabalhadores na sua relação mais imediata com o posto de trabalho que ocupam.

Ana Canelas, assessora do Conselho Nacional de Educação e vice-presidente da ANQ na fase inicial desta agência,¹³⁶ considera que

No período da ANEFA, foi feito um trabalho muito importante, que deveria ter sido mais acarinhado, mais apoiado, precisava ter havido um maior investimento em formação e acompanhamento, até porque estava a produzir-se conhecimento. Até essa altura, sabia-se muito pouco em Portugal por exemplo, sobre a forma como se faz um balanço de competências individuais. Embora houvesse condições políticas favoráveis, o trabalho efetuado resultou essencialmente da persistência das pessoas que estavam à frente da ANEFA, que tiveram realmente a grande virtude de serem pioneiras, de mostrar que era possível pôr a funcionar no terreno um modelo assente no reconhecimento de competências. Teve a desvantagem de ter sido feito num número muito pequeno, pelo que não teve o eco necessário. Pelo contrário, na fase da ANQ, houve uma preocupação demasiado grande em conseguir grandes números, em termos de certificações, quer por via dos RVCC, quer por via dos cursos EFA, houve uma pressão demasiado grande para abrir muitos centros, o que necessariamente teve impacto na forma de trabalhar, na utilização das metodologias de trabalho. Não foi por acaso que, no tempo da ANEFA, o RVCC não existia nas escolas, foi porque as escolas não estavam preparadas. Penso que teria funcionado melhor se o programa tivesse sido menos ambicioso, mas era uma bandeira do governo. As Novas Oportunidades tiveram, no entanto, o mérito de certificar muitos milhares de adultos, e sobretudo de reconciliar as pessoas com as aprendizagens.

Relativamente às opções estratégicas adotadas para a formulação e concretização da Iniciativa Novas Oportunidades, Paulo Feliciano (vice-presidente da ANQ entre 2007 e 2011)¹³⁷ entende que

A educação de adultos precisa efetivamente de uma resposta com escala. O problema é demasiado grande, e se há coisa que eu acho que está legitimada é a escala da intervenção. É muito difícil as pessoas aceitarem a inovação, aceitarem aquilo que não conhecem, era necessário ter feito um trabalho que permitisse fazer as pessoas entenderem que as estratégias de ensino e aprendizagem podem ser muito mais diversificadas e muito mais enriquecedoras. Era preciso ter desconstruído a visão de facilitismo que se instalou, o que era muito

¹³⁴ Entrevista concedida por Hugo Dionísio, gestor de formação do Instituto Bento de Jesus Caraça, em representação da CGTP, em 29 de dezembro de 2014.

¹³⁵ Entrevista respondida por escrito, em 12 de janeiro de 2015.

¹³⁶ Entrevista concedida em 22 de outubro de 2014.

¹³⁷ Entrevista concedida em 10 de dezembro de 2014

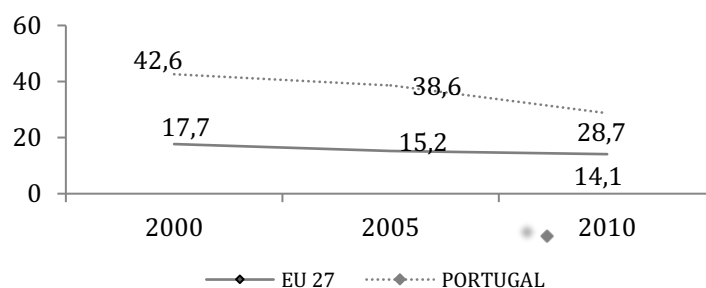
complicado, porque esta visão tinha na base uma profunda dificuldade em perceber o que foram as dinâmicas de inovação. Um dos problemas mais graves da Iniciativa Novas Oportunidades foi a gestão desta dimensão.

A POSIÇÃO DE PORTUGAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL APÓS A INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Era também objetivo expresso da Iniciativa Novas Oportunidades (nos seus dois eixos, adultos e jovens), contribuir para o cumprimento, até 2010, dos compromissos que Portugal havia assumido no âmbito do Programa Educação e Formação 2010. Apresenta-se de seguida a evolução dos três indicadores relativos a esses compromissos:

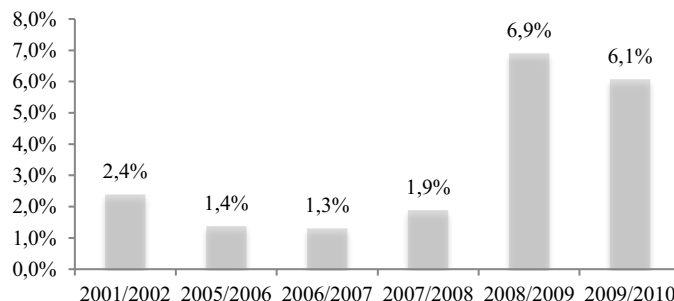
- relativamente à *taxa de abandono escolar precoce*, o compromisso era diminuir, pelo menos para metade, relativamente às taxas verificadas em 2000, contribuindo para que a UE atingisse uma média de 10%. Portugal (tal como a UE), não conseguiu atingir o objetivo proposto, mas viu a taxa diminuir em 13,9 p.p., dos quais 9,9 p.p. no período de execução da Iniciativa Novas Oportunidades, encurtando ainda, em cerca de 10 p.p. a distância à média europeia (figura 21);
- no que respeita à *percentagem de população ativa em atividades de educação e formação*, o compromisso era que a taxa de adultos a frequentar este tipo de atividades em 2010 não fosse inferior a 10%. O objetivo não foi alcançado, mas o crescimento registado, entre os anos letivos de 2001/02 (116.491 formandos) e 2009/10 (426.699 formandos) foi superior a 350% (figura 22);
- o terceiro objetivo relacionava-se com a *taxa de população ativa com habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário*, que deveria, em 2010, ser igual ou superior a 80%. Portugal está ainda muito longe de alcançar este objetivo, não obstante a evolução de 12,9 p.p. entre 2001 e 2010 (figura 23).

Figura 24 Evolução da taxa de abandono escolar precoce, Portugal vs UE (2000-2010)



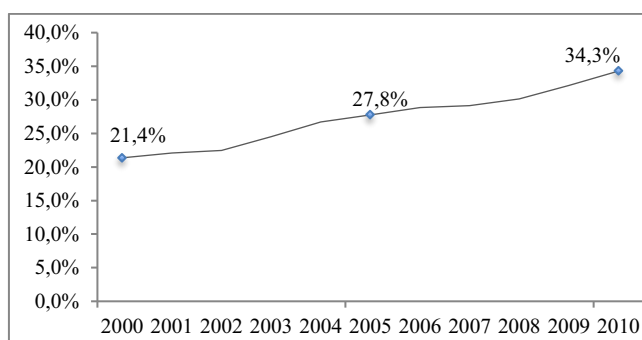
Fonte: European Labour Force Survey (EUROSTAT)

Figura 25 Evolução da percentagem de adultos em atividades de educação e formação (2001/02-2009/10)



Fontes: GEPE/ME: Estatísticas da Educação 2009/2010 e INE – Inquéritos ao Emprego

Figura 26 Evolução da percentagem de população ativa com habilitações iguais ou superiores ao nível secundário (anos letivos 2001/02 – 2009/10)



Fonte: INE, Inquéritos ao Emprego

Um dado importante e que interessa aqui mencionar é apresentado no Inquérito à Educação e Formação de Adultos 2011.¹³⁸ O aumento do número de adultos que participaram em ações de aprendizagem ao longo da vida em Portugal, entre 2007 e 2011, contribuiu para uma melhoria considerável do posicionamento do país face aos seus parceiros europeus: Portugal passou de uma taxa de participação que estava 8,5 p.p. abaixo da média europeia (UE27) para uma posição 3,6 p.p. acima dessa média (INE, 2013: 15).

É por fim relevante, neste contexto, referir que a Iniciativa Novas Oportunidades teve impactos positivos junto das principais organizações internacionais que se dedicam à problemática da qualificação das populações adultas.

¹³⁸ O Inquérito à Educação e Formação de Adultos (IEFA) é uma iniciativa comunitária, implementada com o objetivo de dotar a União Europeia e os Estados-membros de informação harmonizada sobre a educação e formação de adultos. Até à data, realizaram-se duas edições do IEFA: 2007 e 2011

Arne Carlsen, Diretor do Institute for Lifelong Learning (UNESCO), afirma, no prefácio do livro *Accreditation of Prior Learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the New Opportunities Initiative*, que

A Iniciativa Novas Oportunidades (INO) é um dos maiores programas públicos das últimas décadas para melhorar os níveis de qualificação, numa larga escala. Demonstra, entre outras coisas, que o reconhecimento da aprendizagem não-formal e informal é crucial para melhorar as competências necessárias nas sociedades contemporâneas. O exemplo da INO deveria ser seguido por outros países, tendo em atenção que os sistemas de educação e formação nos diferentes países estão enraizados em tradições muito diferentes e que não existe uma solução global (Carneiro, 2011: 8)

Acrescenta Arne Carlsen que uma das maiores conquistas da Iniciativa Novas Oportunidades residiu na capacidade de atrair, em apenas cinco anos, cerca de metade dos 3,7 milhões de adultos pouco qualificados para um programa de reconhecimento, validação e certificação de competências, complementado por aprendizagens formais, facto este que, em opinião do Diretor do Institute for Lifelong Learning “*é incontestável e deve ser objeto do devido reconhecimento*”. Carneiro, 2011:8.

Também a OCDE, no Education at a Glance 2011 refere que

Em Portugal, o programa “Novas Oportunidades”, lançado em 2005, foi implementado para proporcionar uma segunda oportunidade aos indivíduos que haviam deixado precocemente a escola ou que estavam em risco de o fazer, bem como à população ativa que pretendesse adquirir qualificações adicionais. Em resultado deste programa, as taxas de obtenção de diplomas em 2009 alcançaram a média de 96% (mais 34 pontos percentuais que em 2008), sendo que mais de um terço dos diplomados tinham idade superior a 25 anos.

OCDE, 2011: 69

4.6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Neste capítulo, foram descritas as medidas, estratégias e instrumentos de política de qualificação da população adulta implementados em quase quatro décadas de democracia em Portugal (1974-2011), cuja análise foi enquadrada pelos modelos conceptuais e explicativos do campo da Análise de Políticas Públicas (apresentados no segundo capítulo da tese), com o propósito de perceber a forma como evoluíram, neste período, os seguintes factores: *i)* a atenção política ao problema; *ii)* o papel e a influência dos diferentes atores; *iii)* as respostas e opções políticas para resolução do problema; *iv)* as continuidades e descontinuidades das políticas; *v)* as configurações institucionais; *vi)* a mobilização de recursos.

Desde a implantação do regime democrático, em 1974, foram agendadas, formuladas e implementadas, em Portugal, apenas duas políticas públicas¹³⁹ especificamente concebidas para solucionar um dos maiores e mais persistentes problemas do país, o baixo nível de qualificação da população adulta: o *PNAEBA – Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos* (1979-1985) e a *Iniciativa Novas Oportunidades* (2005-2011). É relevante, porém, considerar outros dois períodos em que foram adotadas estratégias de intervenção de qualificação de adultos que tiveram impactos significativos na forma como evoluiu esta área de política. O período em que o *ensino recorrente* dominou o campo da educação de adultos e em que a *formação profissional* adquiriu grande protagonismo (1986-1995) e o período imediatamente posterior, em que foi constituída a *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos – ANEFA* e em que, em resultado de uma intervenção articulada e convergente dos ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade, foram introduzidos processos e métodos inovadores na área da educação e formação de adultos, que pela primeira vez em Portugal mereceu uma atenção política com significado.

O *PNAEBA* foi implementado apenas cinco anos após o início do período democrático, num contexto de grande instabilidade política e governativa. O tempo médio de vigência de um governo, nesse período, era inferior a um ano, o que condicionava sobremaneira o lançamento e a concretização de políticas públicas, afetadas por constantes descontinuidades e rupturas governativas. Este contexto era tanto mais evidente no campo da qualificação da população adulta, que não constituía uma prioridade política em Portugal. A formulação do *PNAEBA* foi muito influenciada pelos princípios orientadores da educação popular e da educação permanente, que privilegiavam as intervenções “humanísticas” (de pequena escala, considerando o indivíduo integrado no seu contexto social e cultural). Neste sentido, o *PNAEBA* foi desenhado como um “quadro geral de referência, inspirado em grandes princípios e objetivos” (Nogueira, 1996:136) e não como um programa de ação, com e metas objetivos quantificados e com estratégias e recursos definidos para os alcançar. O *PNAEBA*, previsto para decorrer em duas fases de cinco anos cada, foi extinto no fim da primeira fase, sem que qualquer das suas intervenções tivesse passado da fase de experiência-piloto e sem

¹³⁹ Como referido no Capítulo I, adotou-se a proposta de Mény e Thoenig (em Muller, 2010: 22-3), para caracterizar uma política pública:

- é constituída por um *conjunto de medidas concretas*, que formam a sua substância;
- implica a existência de um *conjunto de decisões*;
- inscreve-se num *quadro geral de ação*, o que permite distingui-la de medidas isoladas;
- dirige-se a um *público* específico
- define, obrigatoriamente, *metas e objetivos*.

que tivesse contribuído para alterar o panorama da qualificação da população adulta em Portugal.

Terminado este período, um conjunto de peritos que esteve envolvido nas ações de educação popular entre 1974 e 1976, mas também na elaboração e concretização do PNAEBA (com destaque para Alberto Melo), continuou a ter visibilidade no espaço público, prestando assessorias políticas e dinamizando encontros, seminários e debates, contribuindo assim para a difusão das ideias que defendiam para o campo da educação de adultos, cuja missão consideravam ser a promoção emancipação política e da cidadania ativa, através de ações desenvolvidas localmente, com ritmos adaptados às especificações da situação de cada adulto.

Pode considerar-se que foi nessa altura constituída uma *comunidade epistémica* que reunia peritos e académicos da área da educação de adultos que partilhavam os princípios e valores da educação popular.

O *ensino recorrente* para adultos surgiu e expandiu-se em Portugal como corolário das opções tomadas na Lei de Base do Sistema Educativo para a área da educação de adultos, que era tratada neste diploma como uma questão marginal e secundária, subsumida no vasto conjunto de linhas orientadoras para a educação de crianças e jovens. O ensino recorrente foi implementado num contexto de crescimento económico (coincidente com a adesão do país à comunidade europeia) e politicamente estável. Pela primeira vez após a implantação da democracia, um partido – o PSD – ganhou as eleições com maioria absoluta, situação que se manteve por dois mandatos consecutivos. Foram mobilizados para a concretização do ensino recorrente recursos financeiros apreciáveis, provenientes essencialmente de fundos comunitários, que permitiram a constituição de uma rede que cobria todo o território nacional.

Não obstante este contexto favorável, os resultados ficaram muito aquém do expectável. O ensino recorrente, baseado numa metodologia que mimetizava as orientações educativas definidas para crianças e jovens, sem atender às especificidades do público a que se dirigia, não conseguiu captar e mobilizar os adultos pouco qualificados. Os dados mostram que, à época, mais de 4 milhões de ativos tinham habilitações inferiores ao 2.º ciclo do ensino básico. No entanto, apenas cerca de 9% dessa população aderiu ao ensino recorrente do 1.º ciclo e 2,5% ao do 2.º ciclo. Acresce que os principais beneficiários do ensino recorrente acabaram por ser os jovens que não tinham concluído na idade própria a escolaridade, em sequência do insucesso e do abandono escolar. No período de vigência do primeiro PRODEP, cerca de 59% dos formandos do ensino recorrente tinham entre 14 e 24 anos e 39% estavam na faixa etária 25-44 anos (Roths, 2009: 236). O ensino recorrente não conseguiu, assim,

mobilizar e captar a grande faixa de população adulta pouco qualificada (ou mesmo analfabeta) com idades acima dos 45 anos.

A comunidade epistémica defensora das abordagens e metodologias implementadas na primeira década da democracia mostrou-se crítica relativamente às ideias que estiveram na base da implementação do ensino recorrente, designadamente da falta de flexibilidade do modelo e do seu pendor excessivamente escolarizante, mas essas críticas surgiam nos artigos científicos e nos debates entre pares, pelo que não tiveram, aparentemente, visibilidade pública.

Na segunda metade da década de 1990, há uma mudança de ciclo político. Com o PS no governo, assiste-se a uma mudança no campo da qualificação de adultos. Os ministérios responsáveis pela educação e pelo trabalho articulam-se, pela primeira vez em Portugal, na busca de soluções para a baixa qualificação da população em idade ativa, o que conduziu à criação do primeiro organismo público especificamente criado para gerir as estratégias de qualificação de adultos, a *ANEFA*. São então implementadas as primeiras ofertas formativas de dupla certificação (escolar e profissional) e são adotados métodos inovadores, adaptados às características das populações-alvo, que valorizavam o reconhecimento, a validação e a certificação de competências adquiridas anteriormente pelos adultos, nos diferentes contextos de aprendizagem. A estratégia de intervenção então adotada foi a de pequena escala, de tipo experimental, com ações muito centradas nos contextos regionais e locais e fora das instituições formais de educação e formação.

Em 2002, o PSD ganha novamente as eleições, e durante três anos, vigoram dois governos com prioridades e orientações distintas relativamente às políticas de qualificação de adultos. A ANEFA é então extinta, mas continuaram a desenvolver-se no terreno intervenções de acordo com as orientações que estavam definidas, as quais conheceram inclusivamente alguma expansão.

Os resultados, neste período, revelaram-se de novo insuficientes. Os dados do recenseamento da população de 2001 revelaram a existência de cerca de 3 milhões de ativos com baixas qualificações. Em 2005, depois de cinco anos de aplicação das estratégias definidas pela ANEFA, apenas cerca de 50.000 adultos tinham obtido uma certificação, ao nível dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Embora em número insuficiente, o total de formandos certificados de acordo com os modelos definidos pela ANEFA representa uma melhoria significativa relativamente aos resultados obtidos pelo ensino recorrente, que, em 4 anos letivos (1993/4 a 1996/7) tinha certificado cerca de 14.000 formandos nos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico (ver figura 29).

No entanto, as ideias que estiveram na base da criação da ANEFA, que privilegiavam a qualificação e a aquisição de competências, tinham por objetivo promover a igualdade de oportunidades e o crescimento económico do país, utilizando metodologias que valorizavam os conhecimentos adquiridos pelos adultos ao longo da sua vida e a respetiva certificação, escolar e profissional, indicavam que os modelos que estavam a ser desenvolvidos eram válidos e inovadores e tinham condições para ganhar escala e abrangência.

Alguns dos peritos que continuavam a integrar a comunidade epistémica, integraram os grupos de trabalho que asseguraram os trabalhos preparatórios da ANEFA e defenderam algumas das ideias-base que nortearam o processo, designadamente as que se relacionavam com a escala reduzida da intervenção e com a valorização da participação dos atores sociais locais no processo (ver Melo, 2012 e Canário, 2013). Já Licínio Lima, assim que se iniciou a ação da ANEFA, teceu fortes críticas à lógica de gestão de recursos humanos que presidia ao modelo e à transformação da educação de adultos num instrumento ao serviço da economia e da competitividade (Lima *et al.*, 2006:170).

Em 2005, o PS ganha as eleições com maioria absoluta e a educação e formação de adultos surge como uma prioridade central no programa do governo então constituído. Foi implementada a *Iniciativa Novas Oportunidades*, medida de política desenhada e concretizada conjuntamente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade, cujas orientações tiveram como ponto de partida as metodologias e o trabalho desenvolvido pela ANEFA, tendo sido introduzidas alterações, de escala e abrangência mas também estratégicas, consideradas pelos decisores como sendo adequadas para a resolução do problema, designadamente: *i)* foram envolvidas ativamente no programa as redes públicas de educação e formação, o que permitiu que a intervenção tivesse uma abrangência nacional; *ii)* foram quantificados objetivos e metas, definidos de acordo com a grandeza do problema; *iii)* foram criados instrumentos para estender os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências ao nível secundário; *iv)* foi estruturada uma campanha mediática, com o propósito de mobilizar os adultos para a educação e formação; *v)* foram envolvidos no desenvolvimento do programa entidades empregadoras, públicas e privadas e parceiros sociais; *vi)* foi criado um sistema de informação que permitia a monitorização permanente e sistemática do programa e foi contratualizada com a Universidade Católica de Lisboa uma avaliação externa à Iniciativa Novas Oportunidades.

Os objetivos traçados para o programa foram alcançados: em 2011, mais de 1.500.000 adultos tinha frequentado as diferentes ofertas formativas disponíveis no âmbito da Iniciativa

Novas Oportunidades, tendo obtido certificação nos diferentes níveis de ensino cerca de 30% dos inscritos, encontrando-se os restantes em processo de formação ou em lista de espera.

As principais ilações que foi possível retirar da análise do longo período que decorreu desde a revolução de abril de 1974 até 2005 foram as seguintes: *i)* o problema do défice de qualificação da população adulta foi encarado pelo poder político de forma diversa. As políticas, estratégias e programas de qualificação de adultos assentaram em diferentes pressupostos e foram concretizados de acordo com diferentes orientações. As áreas da educação de adultos e da formação profissional, que prosseguiram um objetivo comum – melhorar a qualificação da população ativa –, seguiram, com exceção do período de vigência da ANEFA, trajetórias paralelas ou mesmo divergentes; *ii)* as estratégias de implementação adotadas foram quase sempre orientadas pelos princípios da intervenção em pequena escala e pela lógica do experimentalismo. Nos casos do PNAEBA e da ANEFA, não foram definidos objetivos e metas quantificados, não foram definidos planos de ação, não foram mobilizados os recursos necessários, não foi identificado um público-alvo consistente com a dimensão do problema. Já no que respeita ao ensino recorrente, a situação foi um pouco distinta. Foi delineada uma estratégia que pretendia dar resposta ao problema de forma abrangente, mas a metodologia adotada não se revelou adequada às características da população que visava abranger, o que motivou uma fraca adesão à modalidade; *iii)* a qualificação dos adultos não foi encarada como uma prioridade política, ocupando, regra geral, um pequeno espaço, marginal e acessório, no contexto mais amplo das políticas e estratégias delineadas para assegurar o aumento da qualificação de crianças e jovens.

Em síntese, entre 1974 e 2005, o problema do défice de qualificação da população adulta em Portugal foi encarado pelo poder político de forma distinta. As políticas, estratégias e programas de qualificação de adultos assentaram em diferentes pressupostos e foram concretizados de acordo com diferentes orientações. A prioridade e atenção política conferida ao problema foi variável. No entanto, os resultados das políticas foram sempre idênticos, ou seja, insuficientes face à dimensão do problema.

Em 2005, a qualificação dos adultos foi identificada como uma das principais prioridades da ação governativa e a Iniciativa Novas Oportunidades foi implementada numa ótica de continuidade das soluções adotadas pela ANEFA, às quais foi conferida uma maior abrangência, quer ao nível da estratégia de intervenção quer dos níveis de ensino abrangidos, foram quantificados objetivos, foi definido um quadro de ação, foram mobilizados recursos e atores, em suma, foram cumpridos os requisitos identificados por Mény e Thoenig para caracterizar uma política pública. Pela primeira vez na história da qualificação de adultos em

Portugal, foram conseguidos todos os propósitos e objetivos definidos na formulação da política – número de adultos abrangidos, rede com dimensão nacional, abrangência dos níveis de ensino básico e secundário.

Importa aqui referir que os programas e instrumentos de política de educação e formação de adultos concretizados entre 2000 e 2005 e os respetivos resultados tiveram uma fraca repercussão pública, embora tivessem sido alvo de alguma contestação por parte de alguns peritos da comunidade epistémica. Licínio Lima (2006: 170), considerava, como já atrás foi referido que a intervenção da ANEFA resultou numa “deriva que conduziu a educação de adultos em Portugal de uma lógica de educação popular a uma lógica de gestão de recursos humanos”.

Pelo contrário, a Iniciativa Novas Oportunidades, foi objeto de fortes críticas, no decurso da sua concretização e os seus resultados foram encarados com desconfiança, o que poderá ter várias explicações:

- Em primeiro lugar, a criação de Centros de Novas Oportunidades na rede de escolas públicas causou algumas reações por parte de professores, o que teve algum eco na opinião pública. Na opinião de Roberto Carneiro,¹⁴¹ *A escola detinha o monopólio da certificação dos conhecimentos. Com a Iniciativa Novas Oportunidades, perdeu esse monopólio. Ninguém perde um monopólio sem que haja contestação. Os professores e as escolas regulares defendem o ensino regular.* A decisão de envolver a rede de instituições de educação e formação – escolas e centros de formação profissional foi criticada também pelos membros da comunidade epistémica, que defendiam que apenas fossem envolvidos agentes e associações locais de base, reagindo criticamente contra o que designavam por escolarização da educação de adultos;
- em segundo lugar, a escala e abrangência que foram definidas para o programa, que incluía o objetivo de integrar em ações de educação e formação um milhão de adultos entre 2006 e 2010 mereceu a rejeição desta mesma comunidade epistémica, que defendia um modelo de educação de adultos de pequena escala, com características “humanísticas”, recusando o que considerava ser a “massificação” da educação de adultos;
- finalmente, o envolvimento empenhado do governo – e não só dos ministros da Educação e do Trabalho e da Solidariedade – na promoção da Iniciativa Novas Oportunidades e no apoio ao seu desenvolvimento causou uma reação crítica ao programa por parte de todos

¹⁴¹ Entrevista concedida em 13 de fevereiro de 2015.

os partidos da oposição, reação esta que teve eco junto de um largo grupo de comentadores políticos e de líderes de opinião, o que terá certamente contribuído para afetar a sua imagem pública.

CAPÍTULO 5. A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL, 2011-2014

O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÓMICO

Em Junho de 2011, toma posse o XIX Governo, com apoio parlamentar maioritário, resultante de uma coligação pós-eleitoral entre o PSD e o CDS/PP. O Governo tomou posse um mês após o início do Processo de Ajustamento Económico e Financeiro que havia sido solicitado pelo governo anterior (com o acordo dos partidos que formaram o XIX Governo) à designada *Troika*, formada pelo FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu.

As preocupações do executivo centravam-se quase em exclusivo na necessidade de conseguir o equilíbrio das contas públicas e a diminuição do défice e da dívida. Logo no início do seu mandato, o governo anunciou que, para dar cumprimento aos compromissos assumidos com a *Troika*, o investimento público teria que ser drasticamente reduzido, na maioria das áreas de intervenção do Estado, onde se incluía também o setor da educação.

No programa do novo governo, com Pedro Passos Coelho como Primeiro-Ministro, Nuno Crato como Ministro da Educação e Álvaro Santos Pereira como Ministro da Economia e Emprego, é referido, no preâmbulo do capítulo dedicado às políticas de educação, que "o Governo assume a Educação como serviço público universal e estabelece como sua missão a substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina e do centralismo pela autonomia".

No que respeita à educação e formação de adultos, apenas é apresentada uma medida: "Reestruturação do Programa Novas Oportunidades, com vista à sua melhoria em termos de valorização do capital humano dos Portugueses e à sua credibilização perante a sociedade civil".

Estava, pois, expresso no próprio programa de governo o descrédito que a Iniciativa Novas Oportunidades havia granjeado junto de alguns setores, na sequência das já referidas críticas e suspeições que sobre ela haviam recaído.

O programa do XIX Governo refletia, de resto, o posicionamento adotado pelo PSD em relação à Iniciativa Novas Oportunidades, durante todo o período de concretização. Esta medida de política (que foi objeto de fortes e frequentes críticas por parte de todos os partidos

da oposição), teve nos deputados do PSD os mais acérrimos opositores. A título de exemplo, em julho de 2009, por ocasião da apresentação dos primeiros resultados da avaliação externa feita pela equipa liderada por Roberto Carneiro, o deputado do PSD Pedro Duarte dizia que:

a iniciativa em si é altamente meritória [...] mas desde o início alertamos que esse programa especificamente foi concebido para a propaganda governamental e não para a verdadeira qualificação dos portugueses [...] o PS quis fazer disto um panfleto de propaganda eleitoral e não verdadeiramente qualificar os portugueses. Vai poder dizer que qualificou 900 mil portugueses ou o número que for, o que é um número interessante para se mostrar [...], mas infelizmente isso não tem bom efeito na vida das pessoas.¹⁴²

Posteriormente, já durante a campanha eleitoral de 2011, o líder do PSD Pedro Passos Coelho, referindo-se à Iniciativa Novas Oportunidades, qualifica-a como sendo uma “mega produção que mais não fez do que estar a atribuir um crédito e uma credenciação à ignorância e isso não serve a ninguém”. Caracteriza ainda o Programa como sendo um “escândalo” para o qual iria solicitar uma auditoria externa.¹⁴³

A INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES AVALIADA PELO XIX GOVERNO

Em setembro de 2011, com o XIX Governo já em funções, o relatório da OCDE *Education at a Glance* refere que Portugal é o país da OCDE em que a taxa de obtenção de diploma do ensino secundário mais havia aumentado entre 2008 e 2009 (34 p.p.), atribuindo esse resultado à Iniciativa Novas Oportunidades, lançada em 2005, com o propósito de “proporcionar uma segunda oportunidade àqueles indivíduos que que abandonaram precocemente a escola ou que se encontravam em risco de o fazer, e de apoiar a população ativa que pretendesse adquirir qualificações adicionais” (OECD, 2011: 46).

No dia em que é divulgado este relatório, o ministro Nuno Crato, em conferência de imprensa, desvaloriza os resultados apresentados, considerando que os números estavam muito inflacionados, por incluírem o programa Novas Oportunidades e que o relatório da OCDE “escondia a realidade do país”. “Temos sido muito críticos em relação a distribuir diplomas porque isso não resolve os problemas do país. O que resolve é a formação”, afirma o ministro, lembrando ainda que a Iniciativa Novas Oportunidades estava em fase de “avaliação profunda”.¹⁴⁴

Com efeito, o Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico estava a desenvolver dois estudos, a pedido do Ministério da Educação, com o objetivo de avaliar os

¹⁴² TVI24, 10 de julho de 2009

¹⁴³ Jornal i, 5 de maio 2011

¹⁴⁴ Diário de Notícias e Jornal de Negócios 13 de setembro de 2011

impactos dos Cursos EFA, Formações Modulares e RVCC na empregabilidade e nas remunerações dos participantes da Iniciativa Novas Oportunidades, entre 2007 e 2011.

Em 14 de novembro de 2011, o Ministro da Economia e Emprego, Álvaro Santos Pereira, afirmou no parlamento,¹⁴⁵ sobre o futuro da Iniciativa Novas Oportunidades, que o programa estava a ser avaliado e que

aquilo que não funcionar é para acabar [...] vamos levar a cabo uma avaliação muito profunda da questão da empregabilidade das Novas Oportunidades, para nós, é fundamental haver uma avaliação de todos estes programas, os que resultam, os que não resultam. Os que dão frutos são para continuar, os que não dão frutos não são para continuar.

No mesmo mês, o Conselho Nacional de Educação divulga o relatório *Estado da Educação 2011*, onde é reconhecida a evolução muito positiva na formação de adultos durante a primeira década do século XXI, da sequência da aposta num "sistema nacional para a qualificação de adultos, designadamente através dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências".

É dado relevo à significativa adesão da população a este sistema e aos progressos alcançados: “o número de pessoas no grupo etário dos 25-64 anos que concluiu o 3.º ciclo praticamente duplicou em dez anos e o número daqueles que concluíram o secundário passou, na última década, de 19,4% para 31,9%” (CNE, 2011:9).

Paralelamente ao reconhecimento desta evolução, o Conselho Nacional de Educação alerta para o facto de Portugal ainda se encontrar muito distante dos restantes países da Europa em termos de qualificação da população adulta, pelo que se tornava indispensável prosseguir com o esforço de qualificação da população adulta e com os sistemas de avaliação que garantissem a qualidade dos processos.

Os impactos positivos da Iniciativa Novas Oportunidades, bem como os problemas e desafios futuros identificados pelo Conselho Nacional de Educação no seu estudo estão sumarizados no quadro seguinte:

¹⁴⁵ No âmbito da discussão do Orçamento de Estado para 2012

Quadro 22 Impactos da Iniciativa Novas Oportunidades identificados pelo Conselho Nacional de Educação

Avanços / melhorias

- reconhecimento por parte da sociedade portuguesa da importância do aumento dos níveis de qualificação;
- valorização social da Aprendizagem ao Longo da Vida e da Educação de Adultos;
- reconciliação dos adultos pouco escolarizados com os percursos de educação e formação;
- aumento do envolvimento de escolas, centros de formação e de associações empresariais e de desenvolvimento local no programa, através da criação de Centros Novas Oportunidades;
- aumento da procura de vias de melhoria das qualificações por jovens e adultos;
- alargamento dos processos de RVCC ao nível secundário e a algumas áreas de formação profissional;
- aprofundamento da articulação entre os processos de RVCC e as ofertas educativas e formativas existentes;
- contributo decisivo dos processos de RVCC para a melhoria dos níveis de qualificação da população.

Problemas / Desafios

- expressão reduzida dos processos RVCC profissional a nível nacional;
- inexistência de um sistema de informação que monitorize os percursos formativos dos adultos que se inscrevem nos CNO e são encaminhados para outras ofertas educativas e formativas;
- cooperação incipiente entre os CNO e as entidades educativas e formativas que intervêm num mesmo território;
- instabilidade das equipas pedagógicas dos CNO, o que se revela problemático para a evolução do sistema;
- necessidade de assegurar a credibilidade e sustentabilidade do sistema através de estudos de avaliação externa e de monitorização da qualidade dos processos de trabalho dos CNO.

Fonte: CNE 2011: 155

Em reação ao conteúdo deste relatório, no que dizia respeito à Educação e Formação de Adultos, o Ministério da Educação e Ciência afirmava então que a Iniciativa Novas Oportunidades estava sob avaliação, e que, com base nos resultados obtidos seria “revista a dimensão da rede”, com o objetivo de evitar sobreposições e de privilegiar “os Centros de Novas Oportunidades cuja qualidade de formação é mais elevada” e que esses mesmos centros seriam “redirecionados para atender prioritariamente ao ensino profissional”.¹⁴⁶ No mesmo comunicado, consta que “a formação de adultos é uma das preocupações do Executivo”, sendo que “após avaliação dos resultados do programa e balanço do trabalho realizado, delinearemos a linha a seguir, para maximizar o seu valor e responder às expectativas dos adultos” e que para o ministério o que importa é valorizar a qualificação e não uma “cosmética estatística”.

¹⁴⁶ Comunicado escrito emanado do Gabinete do Ministro da Educação e da Ciência, enviada à Agência Lusa em 28 de dezembro de 2011

Em fevereiro de 2012, foi divulgado o relatório da OCDE *Going for Growth, 2012*, em que era recomendado ao governo português que expandisse as ações da Iniciativa Novas Oportunidades, quer para jovens quer para adultos, atendendo ao contributo que o Programa havia dado, desde 2007, para a melhoria no acesso à educação dos níveis secundário e superior.¹⁴⁷

Esta recomendação não parece, porém, ter encontrado eco junto do governo português. Em 6 de março de 2012, ainda antes de serem publicamente conhecidos os resultados dos estudos solicitados pelo governo ao Instituto Superior Técnico, o ministro Nuno Crato, em audição na Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura afirmava que a avaliação em curso permitia já perceber que quem tinha frequentado o Programa Novas Oportunidades tivera uma melhoria de emprego e salário “muito limitada”. Disse ainda o ministro que pretendia que os Centros Novas Oportunidades passassem a ser sítios para “adultos e jovens”, em que se fizesse “orientação profissional” dos jovens, e que o “caminho mais profícuo” para a Iniciativa Novas Oportunidades seria uma “aposta na formação profissional associada ao reconhecimento de competências”.¹⁴⁸

Em maio de 2012, são apresentados os já referidos estudos solicitados ao Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico (Lima, 2012 e 2012a), cujo objetivo era avaliar os impactos que a frequência das diferentes modalidades de educação e formação de adultos disponibilizadas pela Iniciativa Novas Oportunidades haviam tido, quer em termos de aumento de hipóteses de empregabilidade, quer em termos de melhoria remuneratória, dimensões que o ministro considerava não terem sido ainda objeto de avaliação. Nas respetivas conclusões, é afirmado, designadamente, que: *i)* “os cursos EFA estão associados a um aumento da possibilidade de transição do desemprego para o emprego, após a conclusão do curso”; *ii)* a inscrição numa Formação Modular Certificada (FMC) “tem um efeito de redução da duração do desemprego”, embora em menos grau do que o verificado nos Cursos EFA; *iii)* “os resultados apontam para uma relação positiva entre a evolução da remuneração e a conclusão de um curso EFA” [...] no caso das FMC os resultados apontam no mesmo sentido” (Lima, 2012: 37/8). A partir dessa data, o governo estava de posse dos elementos que considerava indispensáveis, como afirmara o Ministro Nuno Crato, para traçar orientações, e encontrar soluções para responder às expectativas dos adultos.

¹⁴⁷ Country Notes, Portugal, disponível em <http://www.oecd.org/portugal/49654963.pdf>

¹⁴⁸ Diário de Notícias, 6 de março de 2012

Independentemente dos resultados,¹⁴⁹ considera-se questionável, quer do ponto de vista do rigor técnico, quer do ponto de vista ético, que a tomada de decisão política seja fundamentada num processo de avaliação cujas dimensões não estavam, de todo, previstas nos objetivos e metas da política avaliada.

Importa aqui referir que as críticas mais veementes apontadas à Iniciativa Novas Oportunidades – designadamente o “facilitismo” que caracterizava as ofertas formativas, a “distribuição indiscriminada de diplomas”, que não corresponderia a uma aquisição efetiva de qualificação e a um aumento de competências da população abrangida – só poderiam ser rebatidas ou confirmadas com base numa avaliação que permitisse medir conhecimentos e/ou competências.

Como já foi referido, decorriam desde 2010 os trabalhos preparatórios para a participação de Portugal no PIAAC, cujos resultados, com divulgação prevista para 2013, permitiriam, através de uma avaliação feita pela OCDE, entidade inquestionavelmente idónea e com uma relevante experiência de avaliação de competências,¹⁵⁰ perceber o impacto da Iniciativa Novas Oportunidades na evolução do nível de proficiência dos adultos portugueses nas competências em avaliação neste *survey*.¹⁵¹

No entanto, e não obstante o trabalho já desenvolvido e os recursos investidos desde que Portugal tinha aderido ao programa – desenvolvimento do quadro conceptual, desenvolvimento de instrumentos de recolha e da plataforma informática, aquisição de material, designadamente computadores, realização de um pré-teste com 1.200 inquéritos e respetiva análise de dados (o que representava já um investimento de cerca de 1.200.000 euros), o Ministério da Educação e Ciência deu orientações, em 2012, para suspender os trabalhos e informar a OCDE da desistência de Portugal.¹⁵²

Augusto Santos Silva, na entrevista que concedeu, disse que, em seu entender, esta decisão de interromper a participação de Portugal no PIAAC foi tomada numa ótica de *prevenção de um eventual bom resultado*, opinião também partilhada por Roberto Carneiro: *Devíamos ter levado o PIAAC até ao fim. Aí poderia ter sido provado que as pessoas tinha adquirido competências*.

¹⁴⁹ Resultados que, de qualquer forma, mostram ter existido um impacto positivo, ainda que nalguns casos muito reduzido, nas duas dimensões analisadas, para as diferentes modalidades de formação.

¹⁵⁰ Como é o caso, não só do IALS e do ALL, mas também do PISA.

¹⁵¹ Competências consideradas essenciais para um adequado desempenho da população adulta face aos desafios das sociedades atuais.

¹⁵² Entrevista concedida ao Jornal Público de 8-10-2013, por altura da divulgação dos dados do PIAAC, por Patrícia Ávila, coordenadora científica do programa, que seria realizado em parceria com o INE.

A EXTINÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL PARA A QUALIFICAÇÃO E DOS CENTROS NOVAS OPORTUNIDADES

O Decreto-Lei n.º 36/2012 de 15 de fevereiro extinguiu a ANQ (presidida por Gonçalo Chufre desde a demissão de Luís Capucha em agosto de 2011), e criou a Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP), a qual, em termos de missão, atribuições, responsabilidade e estrutura em muito pouco se diferenciava da ANQ, nos termos em que está redigido o diploma. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 36/2012 de 15 de fevereiro define para a ANQEP uma missão que reproduz, *ipsis verbis*, a missão definida para a ANQ, no artigo 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de julho: “coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências.” Há, porém, uma alteração que, de forma subtil, indicia uma mudança significativa: enquanto que a ANQ tinha por responsabilidade “assegurar a coordenação da rede de Centros de Novas Oportunidades” (Dec. Lei n.º 276-C/2007, artigo 3.º n.º 2-i) a ANQEP era responsável por assegurar a “coordenação da correspondente rede de estruturas” (Dec. Lei n.º 36/2012 artigo 3.º, n.º 1-a).

Os resultados das avaliações efetuadas pelo Centro de Estudos de Gestão do IST foram posteriormente invocados no preâmbulo da Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de maio, para fundamentar a extinção dos Centros de Novas Oportunidades e a criação dos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional, os quais, embora ficassem a assegurar algumas das funções que eram prosseguidas pelos extintos Centros, nomeadamente o desenvolvimento de processos RVCC, passavam a ter como principal atribuição "centrar-se na informação, orientação e encaminhamento de jovens¹⁵³ e de adultos que procurem uma formação escolar, profissional ou de dupla certificação e ou visem uma integração qualificada no mercado de emprego" (artigo 2.ºa.). No mesmo diploma é referido que

a rede de Centros [...] visa uma atuação mais rigorosa e exigente, designadamente nos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, construída a partir de estruturas de educação e formação que constituam uma garantia de qualidade ao nível das políticas de qualificação e de emprego e da aprendizagem ao longo da vida.

Preâmbulo da Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de maio

No artigo 3.º n.º 2 do mesmo diploma, é referido que, se os Centros forem criados em entidades que já possuam Serviços de Psicologia e Orientação,¹⁵⁴ a prestação de informação, encaminhamento e orientação dos jovens deverá ser feita articuladamente por ambas as

¹⁵³ Os novos centros passam a abranger a população com 15 ou mais anos

¹⁵⁴ Como é o caso de escolas públicas

estruturas, de acordo com a orientação da ANQEP. Esta decisão dá origem a uma duplicação de estruturas e serviços, pouco compatível com as justificações de racionalização e de diminuição de despesa que o governo invocou para a diminuição dos número de Centros para a Qualificação e Ensino Profissional, cujo número, em março de 2014, era de 243 unidades, ou seja, sensivelmente metade do número de Centros de Novas Oportunidades existentes em 2011 (num total de 498 centros).

Na opinião de Luís Capucha, a Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de maio, não previa nenhum mecanismo que permitisse assegurar um aumento do rigor nos procedimentos utilizados nos Centros de Novas Oportunidades.

pelo contrário, mistura as funções de acolhimento e orientação com as de técnico de RVCC, elimina a figura de avaliador externo nos júris de certificação [...] em contrapartida, introduz a ‘figura da nota final entre 0 e 20 valores’ [...] e atribui um peso de 50% a uma prova final, em tudo semelhante a um exame escrito.

Capucha, 2013:57/8.

Embora não tivessem sido interrompidas formalmente as ofertas formativas que integravam a Iniciativa Novas Oportunidades, a decisão de extinguir os Centros de Novas Oportunidades, aliada às orientações emitidas pelo governo para a organização dos anos letivos de 2012/13 e de 2013/14, que restringiam a abertura de cursos EFA, fez com que a oferta de ações de educação e formação para adultos sofresse um retrocesso significativo. Dados disponibilizados pela Associação Nacional de Profissionais de Educação e Formação de Adultos, em agosto de 2012, mostravam que estavam sem resposta um número superior a 350.000 indivíduos com processos iniciados no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades (Capucha, 2013:57).¹⁵⁵

Acresce que o Ministério da Educação e Ciência, através da Portaria n.º 242/2012, de 10 de Agosto, havia feito ressurgir o ensino recorrente para adultos, modalidade que, como referido anteriormente, tinha praticamente desaparecido, em função dos fracos resultados que se tinham verificado na última década do século XX. Nesta portaria, foram definidas as regras orientadoras da “oferta de cursos científico-humanísticos de nível secundário de educação, na modalidade de ensino recorrente”. No artigo 3.º deste diploma “são aprovados os planos de estudos e as matrizes curriculares dos cursos científico-humanísticos de Ciências e Tecnologias, de Ciências Socioeconómicas, de Línguas e Humanidades e de Artes Visuais”.

Entretanto, a Iniciativa Novas Oportunidades merecia também considerações bastante críticas por parte do Ministério da Economia e Emprego, que, em conjunto com o Ministério

¹⁵⁵ Capucha recorreu a fontes alternativas para recolha de informação, por à data da elaboração do artigo, não estarem disponíveis estatísticas oficiais para o tema da educação e formação de adultos após julho de 2011.

da Educação e Ciência, tutelava a Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional: em julho de 2012, o Ministro da Economia e do Emprego, Álvaro Santos Pereira, embora sem referir concretamente resultados de qualquer avaliação, afirmava, em entrevista concedida ao Diário de Notícias e Jornal de Notícias,¹⁵⁶ que “O Novas Oportunidades foi um falhanço total. De empregabilidade. Os resultados foram medíocres”. Referindo-se ao aumento da taxa de desemprego verificado entre 2000 (3,9%) e 2011 (12,7%), Santos Pereira dizia que o problema se deveria essencialmente a

não termos implementado reformas estruturais e não termos apostado na valorização dos nossos recursos. Não são programas como as Novas Oportunidades que resolvem. Não é por darmos um diploma que qualificamos alguém. [...] não acredito em políticas estatizantes, mas acredito nos três pilares para a agenda do emprego: a reforma laboral para dinamizar o mercado de trabalho; as políticas ativas de emprego; e a formação [...] uma das vantagens de termos o emprego na economia é que olhamos para os desempregados não numa lógica assistencialista mas de produtividade.

Álvaro Santos Pereira, em Dinheiro Vivo de 21 de dezembro de 2014

Tal como sucedera para o campo da educação e formação de adultos, também para a área da formação profissional são definidas novas orientações pelo XIX Governo, que Capucha (2013:58) entende estarem a confluír para a implementação de “formação profissional restrita, supostamente mais útil para as empresas, para substituir as medidas de dupla certificação”.

O Despacho n.º 1039/2013, de 18 de janeiro, cria um projeto-piloto, visando a integração, no Catálogo Nacional de Qualificações, de 93 Unidades de Formação de Curta Duração (10 horas)¹⁵⁷ em áreas com maior procura, maior adesão dos formandos e dos empregadores. De acordo com os responsáveis pela elaboração do diploma – os Secretários de Estado do Emprego e do Ensino Básico e Secundário – a partição das Unidades de Formação de Curta Duração de 25 horas (tal como estavam anteriormente organizadas) em Unidades de 10 horas constituiria uma solução mais flexível e adequada às necessidades atuais das empresas e do mercado de trabalho (despacho n.º 1039/2013, preâmbulo).

Desta sucessão de ocorrências, transparece a intenção do XIX Governo de introduzir uma mudança expressiva e profunda nas políticas públicas de educação e formação de adultos: o progressivo abandono dos percursos formativos de dupla certificação, a recusa em

¹⁵⁶ Consultado em 21 dezembro de 2014 em http://www.dinheirovivo.pt/Imprimir.aspx?content_id=3912157

¹⁵⁷ O Catálogo Nacional de Qualificações constituía uma peça-chave da Iniciativa Novas Oportunidades, na medida em que definia exatamente os referenciais de qualificação para todas as ações de formação de dupla certificação; era um instrumento curricular indispensável para a promoção das diferentes modalidades de qualificação que integravam a Iniciativa; os referenciais definidos para cada qualificação estavam organizados em Unidades de Formação de Curta Duração (de 25 ou 50 horas), e explicitavam os conteúdos formativos necessários para a obtenção da qualificação, cobrindo as componentes escolar e profissional (Gomes, 2012: 111)

incorporar nas suas políticas modelos implementados e testados, com resultados satisfatórios, durante mais de uma década e o retorno ao ensino recorrente de nível secundário (privilegiando, à semelhança do que sucedeu no período entre 1986 e 1995, uma estratégia de intervenção centrada numa lógica de mimetização das estratégias educativas adotadas para os jovens), a progressiva desarticulação entre os caminhos traçados para a educação de adultos e para a formação profissional sugerem que, mais uma vez na história da qualificação da população adulta portuguesa, se verifica um retrocesso, voltando este campo a reincorporar o estatuto de marginalidade política que sempre o caracterizou até ao início deste século.

A EXTINÇÃO DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES: O DESMANTELAMENTO SUBTIL DE UMA POLÍTICA

Como foi já referido no Capítulo 1, considera-se que, no contexto desta investigação tem total pertinência a inclusão de uma sexta fase no Modelo das Etapas (modelo heurístico que visa explicar as dinâmicas e interações que caracterizam o processo político) – a *fase de desmantelamento da política* – com o objetivo expresso de enquadrar a análise do período compreendido entre 2011 e 2014, a qual é orientada conceptualmente pelo modelo analítico *Policy Dismantling*, proposto por Michael Bauer.

Partindo do princípio de que o *desmantelamento é uma forma de mudança política*, o modelo *Policy Dismantling* considera variáveis, dimensões e indicadores que, isolada ou concertadamente, permitem identificar quando ocorre um processo de desmantelamento, qual a sua extensão e quais os motivos que estiveram na base da tomada de decisão, motivos estes que deverão ser analisados por referência à perceção que o decisor tem de eventuais custos ou benefícios políticos que a decisão lhe pode carrear e não aos impactos sociais (ou outros) decorrentes do desmantelamento da política.

Relembrando, um processo de desmantelamento é

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de política utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política.

Bauer et al. 2012: 35.

Neste sentido, as decisões de desmantelamento são tomadas, em regra, quando os decisores políticos têm a perceção de que: *i)* os benefícios políticos da decisão são superiores aos respetivos custos e *ii)* os custos políticos do desmantelamento são inferiores aos da continuidade da política.

O modelo identifica um conjunto de fatores que poderão condicionar uma tomada de decisão deste tipo, sendo, neste contexto, importante considerar os *fatores externos* (e.g. condições financeiras, mudanças tecnológicas, questões ideológicas) e o *tipo de política e respetivo impacto*, ou seja, em que medida a decisão de desmantelamento afeta públicos-alvo dispersos ou relativamente concentrados bem como qual a capacidade que o grupo afetado pela decisão tem de se organizar e mobilizar (Bauer *et al.* 2012: 38-42).

Finalmente, tão importante quanto conhecer em que circunstâncias é que é tomada uma decisão de desmantelamento de uma política, é perceber o tipo de estratégias adotadas para concretizar a decisão, tendo Bauer construído, para orientar a análise, quatro ideais-tipo de estratégias de desmantelamento: 1) *O desmantelamento por defeito*, caracterizado pela ausência de uma tomada de decisão formal e pela sua baixa visibilidade; é a estratégia de desmantelamento mais subtil, e consiste na redução progressiva, dos instrumentos, recursos, atores e serviços existentes; 2) *o desmantelamento por mudança de área*, em que existe uma tomada de decisão formal, mas com baixa visibilidade; a estratégia consiste em mudar o contexto, organizacional, institucional ou político em que a medida se desenvolve (por exemplo, para outros níveis e estruturas de governação), evitando assim que eventuais custos sejam diretamente atribuídos ao decisor; 3) a estratégia de *desmantelamento simbólico* é adotada quando o desmantelamento pode trazer benefícios para o decisores, mas em que o contexto institucional dificulta uma tomada de decisão formal; 4) a estratégia de *desmantelamento ativo* em que os benefícios da decisão são superiores aos custos decorrentes do desmantelamento da política.

A aplicação do modelo *Policy Dismantling* às opções políticas tomadas para a área da educação e formação de adultos na fase compreendida entre 2011 e 2014 permite retirar as seguintes ilações:

- O PSD, quando ascendeu ao governo em 2011, tinha a sua ação no campo da educação e formação de adultos muito condicionada, quer pelas posições críticas que o partido, enquanto estava na oposição, sempre manifestara relativamente à Iniciativa Novas Oportunidades, quer pelas apreciações negativas feitas a esta medida de política durante a campanha eleitoral de 2011. Assim sendo, era expectável que os *custos políticos que a extinção da política traria ao governo fossem inferiores aos que acarretaria a sua continuidade*;
- paralelamente, coexistiram dois dos *fatores externos* que Bauer *et al.* definem como sendo agentes condicionadores de uma decisão de desmantelamento: *i) fatores*

financeiros – Portugal iniciava então um período de três anos de assistência económica e financeira internacional, com sérios impactos ao nível do investimento público, que foi sendo progressivamente reduzido na maioria das áreas de política;¹⁵⁸ *ii) fatores ideológicos* – o partido do governo e o Primeiro-Ministro, mas também os ministros da Educação e da Economia e do Emprego tinham formulado juízos muito severos e pouco abonatórios relativamente ao desenho e concretização da Iniciativa Novas Oportunidades, sem que esses juízos se fundamentassem, no entanto, em dados objetivos e claros, decorrentes da avaliação da política; no próprio programa do governo é claramente formulado um pré-conceito sobre esta política, quando é dito que, para a área da qualificação de adultos, será necessário reestruturar a Iniciativa Novas Oportunidades, tendo em vista a “*sua credibilização perante a sociedade civil*”. O que aqui estava em questão não tinha, pois, a ver com a avaliação dos resultados da política mas sim com princípios de cariz ideológico, que também subjazem noutras afirmações contidas no programa do governo, já atrás citadas;

- os adultos pouco qualificados – os destinatários da Iniciativa Novas Oportunidades – não formam um grupo, na verdadeira aceção do conceito: são indivíduos que apenas partilham uma característica comum – o défice de qualificação – mas que não exercem qualquer tipo de interação e não têm representatividade social ou política; a decisão de dismantlar uma política destinada a um público com estas características constitui um risco político menor, com custos mais improváveis para o decisor.

Pode concluir-se que estava reunido um conjunto de dimensões e indicadores que, de acordo com os autores da abordagem *Policy Dismantling*, permite identificar a ocorrência de um processo de dismantelamento. Este processo não se consubstanciou numa decisão formal de extinção do programa, mas sim numa sucessão de tomadas de posição e de decisões, aparentemente pouco relevantes, quando encaradas de forma isolada, mas que contribuíram para que, em 2013, a Iniciativa Novas Oportunidades estivesse efetivamente extinta. Não só as ofertas formativas que integravam a Iniciativa deixaram de estar disponíveis, como as orientações estratégicas que norteavam o programa foram completamente abandonadas, como é visível através do progressivo afastamento das áreas da educação na condução e concretização das políticas de qualificação, no abandono dos métodos pedagógicos que

¹⁵⁸ Os fatores financeiros, embora tenham estado presentes, em sequência da crise económica e financeira que afectava Portugal, praticamente não são invocados para justificar o dismantelamento da Iniciativa Novas Oportunidades (que havia sido financiada maioritariamente por fundos comunitários), nem no discurso político nem nos fundamentos dos diplomas legais publicados.

caracterizavam designadamente os cursos EFA e os processos de RVCC, mas também na perda do estatuto de prioridade política que a educação e formação de adultos protagonizara durante todo o período de vigência da Iniciativa Novas Oportunidades.

Considerando os quatro ideais-tipo de desmantelamento de políticas identificados por Bauer *et al.* (conferir Capítulo 2), o processo de extinção da Iniciativa Novas Oportunidades cumpre todos os requisitos previstos para um processo de *desmantelamento por defeito*. A mudança política foi feita de forma progressiva, através da diminuição gradual de recursos e de instrumentos, da desafetação de atores, na diminuição dos níveis de serviço prestados, sem que tenha sido tomada uma decisão formal de extinção da política. Não só os custos políticos deste processo foram muito baixos para o governo e mais concretamente para os ministros com as pastas da educação e do emprego, como não teve praticamente visibilidade mediática e pública o facto de não ter sido criada qualquer política em substituição do programa extinto, o que, no entanto, resultou numa situação inédita ao longo de todo o período estudado: pela primeira vez na história das políticas de qualificação de adultos em Portugal, (num período que se estende por quase quatro anos, à data desta investigação), não existe, na prática, oferta formativa capaz de responder às solicitações de adultos pouco qualificados que pretendam investir na melhoria das suas qualificações e habilitações.

Pode ainda considerar-se que foi adotada uma estratégia de *não-decisão*, tal como é descrita por Bachrach e Baratz, ou seja, o processo de não-decisão decorre no contexto institucional, que legitima a ação política e simultaneamente favorece a criação ou o reforço de práticas institucionais que permitem aos decisores políticos limitar o conhecimento público apenas aos assuntos que lhes são relativamente inócuos (Hill, 2009: 31).

AS IDEIAS-BASE DO XIX GOVERNO PARA A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Não é possível, a partir da análise do Programa do XIX Governo, perceber quais as ideias do executivo para o campo da Educação e Formação de Adultos, uma vez que, como já se viu, o único objetivo para a esta área é a “reestruturação do Programa Novas Oportunidades, com vista à sua melhoria em termos de valorização do capital humano dos Portugueses e à sua credibilização perante a sociedade civil”. No entanto, a atuação do governo ao longo da legislatura, a forma como avaliou a Iniciativa Novas Oportunidades e a legislação que foi sendo aprovada permitem elencar algumas das ideias que norteiam a sua intervenção nesta área.

- A educação e formação de adultos é encarada de forma utilitarista, devendo ter consequências quase imediatas no que respeita à empregabilidade, aos impactos na

- carreira e nas condições laborais dos formandos. Deverá igualmente responder de forma célere às necessidades de mão-de-obra das entidades empregadoras;
- defende a separação entre as áreas da educação de adultos e da formação profissional, com definição de orientações, regras, objetivos e metodologias distintas;
 - valoriza a formação profissional, enquanto ativo de maior utilidade para o mercado, em detrimento da educação de adultos e do princípio da dupla certificação;
 - a qualificação da população adulta deve ser responsabilidade da sociedade civil e do mercado, devendo ser o adulto pouco qualificado responsável pela procura de qualificação adicional;
 - restringe a abertura, na rede de escolas públicas, de cursos de educação e formação de adultos e desvaloriza a escassez de oferta formativa nesta área;
 - valoriza a aplicação, para a população adulta, dos princípios, orientações e métodos definidos para a escolarização de crianças e jovens, retomando os princípios do ensino recorrente para adultos.

A POSIÇÃO DA COMUNIDADE EPISTÊMICA PERANTE A INEXISTÊNCIA DE OFERTA FORMATIVA PARA ADULTOS

A abolição da generalidade das ações de educação e formação de adultos implementadas em Portugal durante a primeira década deste século não tem sido objeto de críticas muito visíveis por parte dos principais peritos da comunidade epistémica que têm sido referidos, embora assinalem o vazio na área da educação e formação de adultos originado pela decisão do XIX Governo de extinguir a Iniciativa Novas Oportunidades. Segundo Alberto Melo, “fundamentalmente parece que nem há regresso ao passado. Não há movimento. Há uma pura estagnação e paralisação” (Alberto Melo, entrevista concedida a Abílio Amiguiño, Revista Aprender n.º 34, 2013).

Porém, declarações recentes dos principais atores da comunidade indicam que esta situação, de inexistência de uma política para qualificação de adultos é encarada como uma oportunidade para difundir o seu pensamento e para mobilizar outros atores para um combate político muito para além da defesa da educação e formação de adultos. De notar que nas críticas não se valoriza o problema dos adultos terem deixado de ter oportunidades de formação. Valoriza-se antes a oportunidade de afirmação do seu ideário e do regresso a um passado político distante.

Segundo Rui Canário (2013:19), “torna-se necessário definir novos referenciais que permitam voltar a pensar a educação de adultos como via de superação da questão social e da emancipação coletiva da humanidade”. Por seu lado, Alberto Melo afirma, na entrevista atrás

referida, que “acho que regressámos ao tempo em que a Educação de Adultos era um processo de resistência contra o totalitarismo em Portugal. [...] que nos aproximamos cada vez mais de uma Educação de Adultos que terá que ser um instrumento de resistência, de luta contra o totalitarismo [...] do capital financeiro globalizado”.

Este posicionamento é ainda corroborado pela recente iniciativa (Junho de 2014), tomada por um grupo de peritos liderado por Alberto Melo, de “fazer renascer” a APCEP – Associação Portuguesa Para a Cultura e Educação Permanente, criada em 1982 e inativa há cerca de 25 anos

o Portugal de hoje precisa de conhecer e adoptar os valores, os princípios e as práticas da Educação Permanente. Tal como em 1982, esta é hoje, efetivamente, imprescindível a uma sociedade que, ao assumir-se “do conhecimento”, terá de repensar seriamente a problemática da sua justa e universal distribuição. Para mais, uma sociedade que se baseia crescentemente em complexos sistemas de informação e comunicação e se encontra dominada pela globalização financeira. Mais do que nunca, deve a Educação Permanente contribuir para a formação integrada e integral das pessoas adultas através de referentes de leitura e de compreensão do mundo.

Comissão Administrativa e Dinamizadora da APCEP¹⁵⁹

A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL APÓS A INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Em 2011, quando tomou posse o XIX Governo, mais de 6 milhões de portugueses com 15 ou mais anos tinha um grau de escolaridade igual ou inferior ao 3.º ciclo do ensino básico, o que representava 70,32% do total de população do mesmo escalão etário (fonte: INE) e apenas 34,6% da população com idades entre os 25 e os 64 anos tinha habilitação igual ou superior ao secundário, enquanto que a média na UE para esta faixa etária era de 73,4% (fonte: EUROSTAT). Estes dados revelam que, não obstante a evolução verificada na década anterior (a percentagem de população ativa com pelo menos o ensino secundário tinha crescido 13 p.p. entre 2001 e 2010), a situação do país era ainda extremamente deficitária, quer em termos absolutos, quer por comparação com a média dos restantes países europeus.

No entanto, a Iniciativa Novas Oportunidades foi extinta pelo XIX Governo, sem que, em alternativa, tenha sido apresentada qualquer medida ou instrumento de política. O encerramento progressivo dos Centros Novas Oportunidades e as orientações dadas às escolas, que restringiam a abertura de cursos EFA, afetaram de forma significativa o número de ofertas formativas disponíveis para adultos pouco qualificados.

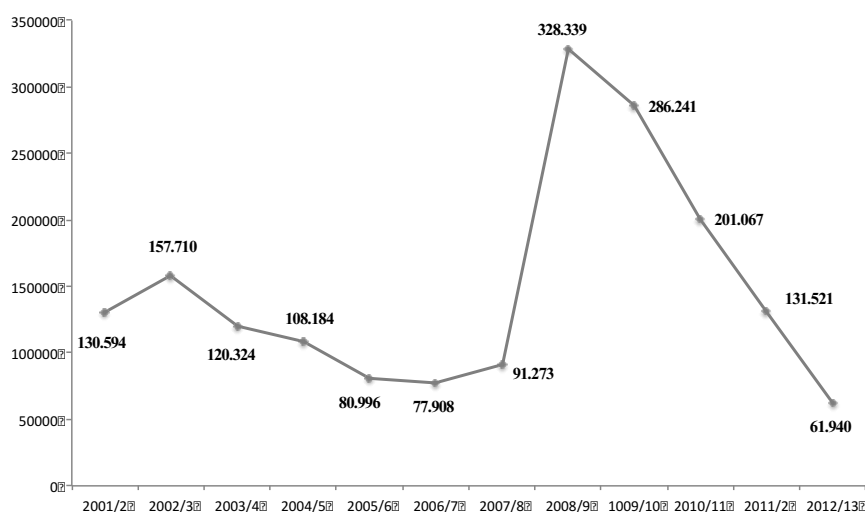
No Decreto-Lei n.º 36/2012, que extingue a ANQ e cria a ANQEP, está previsto que o novo organismo continue a coordenar a promoção de processos de RVCC. Aliás, a página

¹⁵⁹ Ver em <http://www.direitodeaprender.com.pt/artigos/uma-associacao-que-renasce-aos-32-anos-apcep>

eletrónica da ANQEP¹⁶⁰ veicula a existência das seguintes modalidades de qualificação de adultos: Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, processos escolar e profissional; Cursos de Educação e Formação de Adultos; Cursos de Especialização Tecnológica; Formações modulares; Vias de Conclusão do Nível Secundário de Educação. Porém, no motor de busca do Portal das Qualificações (ao qual se acede a partir da página da ANQEP) não estão, aparentemente, disponíveis os processos de RVCC.

Como já foi anteriormente referido, em 2012 um número superior a 350.000 adultos não encontravam resposta para dar continuidade ao percurso formativo anteriormente iniciado (Capucha, 2013). Os resultados da ausência de orientações políticas para a área da qualificação de adultos reflete-se já de forma bastante expressiva no número de adultos a frequentar ações de educação e formação em 2012/13. Como pode verificar-se na figura seguinte, este número recuou, não só para *valores inferiores aos registados no ano letivo de 2006/7* (ano de lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades, em que o número de adultos em inscritos em ações de educação/formação era o mais baixo da década), mas também para *um número inferior ao registado no primeiro ano letivo em que o ensino recorrente foi generalizado a todos os níveis de ensino (1994/5)*, que contou com 79.899 inscritos (conferir quadro 19).

Figura 27 Evolução do número de adultos a frequentar ações de educação e formação, nos ensinos básico e secundário (2001/2 a 2012/3)



Fonte: Portal da DGEEC <http://www.dgeec.mec.pt/>

¹⁶⁰ Consultada em 17 de abril de 2015

5.1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em 2011, em resultado da realização de eleições antecipadas, toma posse o XIX Governo, de coligação PSD/PP, com apoio parlamentar maioritário, num contexto de crise social e económica, com um programa internacional de assistência financeira a decorrer. Antes de assumirem funções, quer o Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, quer o Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato, tinham manifestado publicamente a sua discordância com as orientações de política que nortearam a qualificação de adultos na década anterior, o que se reflete no programa de governo, onde está expresso o objetivo de reestruturar a Iniciativa Novas Oportunidades, com vista à “sua credibilização perante a sociedade civil”. Nada mais é referido no programa de governo relativamente à problemática da qualificação da população adulta, indício de que esta área deixara, mais uma vez, de merecer a atenção política.

A análise da ação do XIX Governo nesta área, apresentada neste capítulo, vem confirmar este indício. A Iniciativa Novas Oportunidades não foi, efetivamente, reestruturada, mas sim extinta. Embora sem que tenha sido tomada uma decisão formal, a medida de política foi sendo desmantelada, através da desafetação gradual de recursos e de atores, da diminuição dos níveis de serviço, da extinção e/ou alteração de finalidades das organizações responsáveis pela concretização do programa.

À extinção da Iniciativa Novas Oportunidades não se seguiu a implementação de qualquer instrumento ou medida de política destinada a promover a qualificação da população adulta portuguesa. Apenas em agosto de 2012 o Ministério da Educação e Ciência fez publicar um diploma que regulava a oferta de cursos de ensino recorrente de nível secundário na modalidade, fazendo assim ressurgir uma modalidade que tinha sido praticamente abandonada em função da pouca adesão dos adultos e dos fracos resultados obtidos durante a década em que o ensino recorrente foi a modalidade dominante.

À semelhança do sucedido na área da educação, foram definidas novas orientações para a formação profissional, visando a criação de soluções de formação de muito curta duração, que o governo considerava mais adequadas às necessidades das empresas.

Em síntese, as orientações políticas do XIX Governo a este nível tiveram como consequência um retrocesso, que colocou o campo da qualificação de adultos numa situação idêntica à que se verificava no final do século passado, com a educação e a formação profissional a seguirem trajetos separados e com a adoção de soluções para a educação de adultos que mimetizam as estratégias definidas para crianças e jovens, com a agravante de não estar criada a rede de oferta de ensino recorrente que então existia.

Em resultado destas opções, os adultos que pretenderam, entre 2012 e 2014, melhorar e certificar as suas qualificações, confrontaram-se com a inexistência, na prática, de ofertas formativas, situação inédita na história das políticas de qualificação de adultos em Portugal, o que está bem espelhado no número de adultos em ações de educação e formação no ano letivo de 2012/3, que decaiu para níveis inferiores aos registados em meados da década de 1990.

CONCLUSÃO

Ao longo desta investigação, foi feita uma leitura global e integrada da intervenção pública na área da qualificação da população adulta portuguesa no período longo entre 1974 e 2014. A análise foi conceptualmente enquadrada por abordagens teóricas e modelos analíticos do campo da Análise das Políticas Públicas.

Há autores, designadamente do campo da ciência política, que consideram que as políticas públicas são o **pragmatismo da democracia**, a expressão prática do processo democrático, que tem como objetivo produzir diretamente ou coordenar a produção de **respostas a problemas que necessitam da intervenção pública**. Esta **visão utilitarista** das políticas públicas é válida, mas redutora, atendendo a que apenas considera os resultados da ação pública e a sua capacidade de produzir respostas para as necessidades identificadas. Apenas são considerados os **inputs**, ou seja, os problemas que necessitam de atenção política e os **outputs**, os resultados da ação pública. O processo político que decorre no interior do sistema político, **da “caixa negra” do Estado** não é, assim, considerado.

Mas a compreensão da ação pública não pode ser reduzida a esta visão meramente utilitarista. Não é possível deduzir-se a forma como se desenvolve o processo político apenas a partir dos resultados das políticas. Considera-se que o contributo da Análise das Políticas Públicas consiste exatamente na **capacidade de abrir a tal caixa negra**, de **incluir os atores na análise**, compreender a **forma como interagem**, como **defendem as suas preferências, interesses e valores**, analisar as **estratégias e os jogos de poder** que ocorrem no interior do sistema político, mas também para analisar o **peso das instituições** e as pressões que se geram no interior e no exterior do sistema político, ao nível das ideias e ao nível dos interesses.

A revisão de literatura efetuada permitiu mostrar a **centralidade das políticas de qualificação das populações** nas sociedades contemporâneas, e a sua influência em áreas como a competitividade, o crescimento económico, a equidade e a inclusão, mas também acompanhar as tendências que têm marcado a evolução desta área de política.

Para concluir, são aqui revisitados os principais resultados obtidos a partir do trabalho empírico, com o objetivo de sistematizar a análise efetuada e as respostas encontradas para as questões que constituem o cerne da pesquisa.

Do PNAEBA À ANEFA: ESTRATÉGIAS DIFERENTES COM IMPACTOS IDÊNTICOS

Uma das perplexidades que esta pesquisa suscitou foi que, nos trinta anos que se seguiram ao 25 de abril de 1974, até 2005, nas unidades temporais de análise em que foram concretizadas políticas ou adotadas estratégias especificamente direcionadas para a resolução do problema das baixas qualificações em Portugal, o ritmo a que evoluiu o nível de qualificação das populações não sofreu alterações significativas.¹⁶¹

- o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA), teve como objetivos contribuir para o decréscimo do analfabetismo e elevar para 6 anos o nível médio de escolaridade dos adultos. Na década de 1980, período em que foi implementado, o analfabetismo diminuiu a um ritmo idêntico ao verificado nos períodos em que não esteve em curso qualquer instrumento ou programa de qualificação de adultos; os dados do recenseamento da população de 1991 mostram que, nessa data, apenas 6,6% da população adulta não escolarizada frequentava um qualquer grau de ensino até ao 6.º ano de escolaridade;
- na década de 1990, registou-se uma expansão em grande escala do ensino recorrente para adultos, que beneficiou de apoios financeiros consideráveis, designadamente através dos fundos europeus. Mas, mais uma vez, os resultados foram escassos: segundo os dados do censo de 1991, mais de 4 milhões de portugueses em idade ativa tinham habilitações inferiores ao 2.º ciclo do ensino básico; no entanto, apenas 9,2% dessa população tinham aderido ao ensino recorrente de 1.º ciclo e 2,5% ao do 2.º ciclo;
- a primeira metade da década de 2000 é marcada por grande dinamismo e inovação no campo da qualificação da população adulta, que deu origem a uma mudança de paradigma no campo da educação e formação de adultos, com a implementação das primeiras ofertas formativas de dupla certificação (escolar e profissional) para adultos. Os resultados foram igualmente insuficientes: no recenseamento da população de 2001 (INE), estavam contabilizados mais de três milhões de indivíduos com idades entre os 15 e os 64 anos com habilitações inferiores ao ensino secundário, dos quais mais de dois milhões tinham apenas quatro anos de escolaridade. Porém entre 2000 e 2005, o número de adultos em formação decresceu cerca de 38% (conferir figura 23).

¹⁶¹ O mesmo se passara na década de 1950, marcada pela concretização da Campanha Nacional de Educação de Adultos, em que a taxa de analfabetismo decresceu a um ritmo praticamente idêntico aos das décadas anteriores, que não tinham beneficiado de qualquer política para este setor;

Entre 1974 e 2005, as políticas, estratégias e programas de qualificação de adultos foram de natureza muito distinta nos pressupostos e nas orientações. No entanto, *os impactos foram sempre insuficientes face à dimensão do problema*.

Como afirma João Mata (2014: 351), “ao contrário dos jovens, os adultos acabariam por ser abandonados à sua sorte”.

Quando se elaboraram planos, e se estabeleceram metas, o esforço do Estado ficou muito aquém do necessário, revelou acentuada modéstia e teve pouca expressão. Desde logo a esmagadora maioria da população analfabeta ficou de fora do universo considerado prioritário. [...] A análise dos resultados das políticas mostra de facto a existência de uma linha de continuidade [...] a principal tarefa [...] foi confiada ao processo demográfico de substituição das gerações

Mata, 2014: 351-2

A pesquisa efetuada permitiu encontrar alguns traços comuns que se constituíram como um “padrão” que caracterizou as políticas e estratégias de qualificação, ao longo das três unidades temporais de análise identificadas entre 1974 e 2005. Considera-se que o padrão encontrado contribui para explicar o impacto das medidas de política.

- o défice de qualificação da população adulta foi reconhecido pelos diferentes governos como um problema, mas nunca, com exceção do curto período de vigência da ANEFA, constituiu uma prioridade política, sendo antes visto como uma questão marginal no contexto das políticas para a qualificação de crianças e jovens;
- foram sucessivamente extintas e criadas estruturas às quais foram atribuídas responsabilidades pela concretização e acompanhamento das políticas de qualificação de adultos, sem que tenham sido preservadas as experiências organizacionais e pessoais acumuladas, deixando o setor com um enquadramento institucional enfraquecido muito vulnerável a mudanças e descontinuidades;
- a educação de adultos e a formação profissional tiveram trajetórias desarticuladas, com objetivos e estratégias divergentes, com exceção do período entre 1995 e 2002;
- predominaram as ruturas e descontinuidades nas soluções adotadas e nas orientações programáticas e metodológicas, em detrimento de estratégias mudanças de política incrementais
- foi uma constante a insuficiente e/ou inadequada mobilização de recursos, fossem eles financeiros, organizacionais ou humanos, face à dimensão do problema;
- não foram concebidos ou implementados mecanismos de acompanhamento sistemático e de avaliação externa;

- foram adotadas estratégias de intervenção de pequena escala (com exceção da fase em que predominou o ensino recorrente), ancoradas em princípios que valorizavam as especificidades locais e/ou regionais.

As evidências acima elencadas permitiram confirmar a primeira das hipóteses definidas para orientar a pesquisa:

Em cerca de trinta anos de democracia, os diferentes governos priorizaram sistematicamente a educação de crianças e jovens, relegando a qualificação da população adulta para um plano secundário, encarado como não prioritário. Esta orientação, refletida nos programas de governo e nos discursos políticos, traduziu-se igualmente nas características das medidas de política de educação de adultos que foram lançadas, isto é, nos objetivos e metas definidos, na sua escala e abrangência, na mobilização de recursos, no envolvimento de atores, nos contextos institucionais e no tipo de articulação com a formação profissional. A não atribuição de prioridade ao problema do défice de qualificação da população adulta e a natureza das medidas de política contribuem para explicar dos resultados obtidos.

A INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES: UMA ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DIFERENTE, COM RESULTADOS DISTINTOS

No período entre 2005 e 2011 foi implementada a Iniciativa Novas Oportunidades, medida de política desenhada com o objetivo de elevar o patamar de qualificação da população portuguesa ao nível do ensino secundário, cuja formulação e concretização obedeceram a diretrizes e estratégias que se distinguiam claramente das adotadas nos trinta anos anteriores.

Na formulação da medida de política, foi adotada uma lógica de continuidade e de rentabilização do trabalho desenvolvido anteriormente, retomando os princípios que haviam norteado o trabalho da ANEFA (entre 2000 e 2002).

No entanto, a Iniciativa Novas Oportunidades previa uma abrangência e escala de intervenção com dimensões muito diferentes das que haviam sido delineadas pela ANEFA, como o comprovam os objetivos e metas inscritos para os primeiros cinco anos do programa: *i)* abranger um milhão de adultos, sendo 350.000 em cursos profissionalizantes para adultos e 650.000 em percursos de RVCC; *ii)* expandir a rede de Centros Novas Oportunidades,¹⁶² visando atingir o número total de 500 centros; *iii)* alargar ao nível do ensino secundário o referencial de competências-chave para aplicação nos processos de RVCC e nos cursos de educação e formação de adultos.

¹⁶² Nova designação dos antigos Centros RVCC, criados por iniciativa da ANEFA. Entre 2000 e 2005, haviam sido criados, no total, 98 centros.

Neste sentido, foi aprovado um Programa de Ação, que definia as estratégias, objetivos, metas e prazos para a primeira fase do programa, onde estavam claramente identificadas os pressupostos considerados necessários para cumprir os propósitos de abrangência e de extensão da Iniciativa, designadamente: *i)* criação de uma imagem de marca – *Novas Oportunidades* –, que facilitasse a divulgação e compreensão dos princípios e propósitos da medida de política e promovesse a adesão ao programa do público alvo, dos profissionais de educação e formação e das entidades potencialmente parceiras do programa; *ii)* criação de um instituto público dedicado à qualificação da população, que garantisse a coordenação da intervenção e a articulação entre os ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade Social; *iii)* estruturação de campanhas na comunicação social, visando a mobilização dos adultos para a formação e a sensibilização da sociedade civil para o problema; *iv)* envolvimento no programa de toda a rede pública de educação e formação; *v)* certificação e capacitação das instituições de educação e formação, públicas e privadas em todo o território nacional, para a aplicação das metodologias de RVCC até ao nível do ensino secundário; *vi)* criação dos instrumentos indispensáveis ao alargamento das metodologias ao nível do 12.º ano de escolaridade; *vii)* criação de mecanismos de monitorização e avaliação externa do programa; *viii)* envolvimento das instituições empregadoras, públicas e privadas, para promoção de condições de acesso à formação da população empregada.

A implementação da medida de política seguiu várias etapas e passos, como estava previsto na sua formulação:

- em setembro de 2006, foi aprovado o *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário*, instrumento fundamental para dar cumprimento ao objetivo de estender ao nível secundário as ofertas formativas;
- o Despacho n.º 14 019/2007, de 3 de julho, criou o Sistema de Informação e Gestão da Oferta Formativa (SIGO), que permitia fazer, de forma sistemática, o acompanhamento e monitorização da concretização da Iniciativa Novas Oportunidades
- o Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho, criou a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), com o estatuto de Instituto Público integrado na administração indireta do Estado, sob a tutela conjunta dos ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade Social;
- foi lançada, em março de 2007, a campanha mediática *Aprender Compensa*, com o objetivo de estimular a procura de qualificação e a adesão à Iniciativa Novas Oportunidades;

- através do então criado Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH), no âmbito do QREN, foram mobilizados mais de 3.000 milhões de euros para financiar a primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades;
- foram mobilizadas as redes de escolas públicas e de centros de formação, bem como estabelecimentos de ensino privados e foram estabelecidas parcerias e protocolos de colaboração com associações e entidades empregadoras, públicas e privadas, com o objetivo de criar uma rede abrangente de Centros de Novas Oportunidades;
- foi contratualizada, com a Universidade Católica de Lisboa, a avaliação externa da primeira fase da Iniciativa Novas Oportunidades, que foi efetuada por uma equipa de técnicos e especialistas nacionais e estrangeiros, coordenada pelo antigo Ministro da Educação Roberto Carneiro.

A avaliação dos resultados da Iniciativa Novas Oportunidades mostrou que os objetivos e metas definidos foram alcançados. Esta foi a única unidade temporal, no decurso do período coberto pela pesquisa, em que foi possível, na sequência da concretização de uma medida de política, identificar impactos positivos no nível de qualificação da população adulta. :

- em 2011, estava criada uma rede composta por 498 Centros de Novas Oportunidades, que cobria todo o território português
- em 2011, tinham-se inscrito em ações de educação e formação, no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, 1.568.490 adultos (cerca de 28% da população ativa portuguesa), dos quais 424.739 obtiveram certificação nos diferentes ciclos de ensino;

Estes resultados e o efeito positivo que tiveram para o país foi reconhecido por organizações internacionais. Um exemplo paradigmático foi o interesse manifestado pela UNESCO nos resultados da avaliação externa à Iniciativa Novas Oportunidades conduzida por Roberto Carneiro, que resultou num livro editado pela própria UNESCO, para divulgação do programa como um modelo de boas práticas. Também a OCDE manifestou o reconhecimento do trabalho desenvolvido nas suas publicações. No *Education at a Glance 2011* é realçado o contributo do programa para o aumento (34 p.p.) de adultos que obtiveram um diploma entre 2008 e 2010. Por seu lado, no relatório *Going for Growth 2012*, era recomendado ao governo português que expandisse as ações no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, atendendo aos resultados positivos alcançados.

Era também propósito da medida de política contribuir para o cumprimento dos objetivos com que o país se tinha comprometido no âmbito do Programa da UE *Educação e Formação 2010*: diminuição da taxa de abandono escolar precoce; aumento do número de

adultos em ações de educação e formação e aumento da percentagem de população adulta com pelo menos o ensino secundário. Os dois primeiros indicadores evidenciaram um crescimento, entre 2005 e 2011, bastante superior ao verificado no período anterior (2000-2005), enquanto que o terceiro cresceu a um ritmo praticamente idêntico nas duas fases (conferir figuras 39 a 41).

A análise dos processos de agendamento, formulação e concretização das medidas de política de qualificação de adultos apresentados no Capítulo 4 permitiu perceber que a Iniciativa Novas Oportunidades apresenta um conjunto de características distintas das encontradas nas medidas de política e estratégias de qualificação de adultos promovidas nas unidades temporais anteriores, designadamente:

- *a centralidade conferida ao problema da qualificação da população adulta*, que neste período não foi encarado como secundário no contexto da política educativa e que mereceu o empenho pessoal das equipas governativas, que acompanharam de perto as diferentes fases da política, desde a formulação à concretização e avaliação;
- a formulação de um programa com *dois eixos distintos – jovens e adultos* – com estratégias, metodologias e metas distintas, *adaptadas aos dois públicos-alvo*, mas que convergiam para objetivos comuns: 1) fazer do ensino secundário o patamar mínimo de qualificação da população portuguesa; 2) aumentar o nível de qualificação da população ativa, atuando sobre o *fluxo de desqualificação*, prevenindo a entrada no mercado de trabalho de jovens pouco qualificados, em resultado da alta taxa de abandono escolar precoce e sobre o *stock de desqualificação*, promovendo o aumento da qualificação dos adultos inseridos no mercado de trabalho;
- *a articulação entre os setores da educação e da formação profissional*, que concertaram ações e se complementaram para a resolução de um problema tradicionalmente encarado e tratado em trajetórias paralelas ou mesmo divergentes;
- *a criação de um enquadramento organizacional próprio*, constituído pela ANQ, estrutura responsável pela coordenação da Iniciativa, por assegurar a articulação entre os ministérios que tutelavam o programa e pelo funcionamento da rede de Centros de Novas Oportunidades;
- *a continuidade das soluções adotadas*: na formulação do programa da Iniciativa Novas Oportunidades, o ponto de partida é o trabalho que já havia sido desenvolvido pela

- ANEFA, com as alterações consideradas indispensáveis para conferir ao programa a escala necessária para responder à dimensão do problema e aos objetivos definidos;
- *a grande visibilidade do programa*, que foi alvo de uma campanha para mobilizar os adultos pouco qualificados para as ações de educação e formação e para sensibilizar a opinião pública para o problema;
 - *a mobilização de recursos adequados à dimensão do problema*, quer financeiros, com o apoio de fundos do POPH, quer organizacionais, com a afetação ao programa de toda a rede de escolas públicas, centros de formação e entidades parceiras, quer humanos, com a participação ativa, designadamente, de professores, técnicos de RVCC, autarcas e parceiros sociais;
 - *a implementação de sistemas de avaliação, interna e externa*, que permitiram acompanhar e monitorizar sistematicamente a concretização do programa e efetuar as adaptações necessárias.

No quadro 23, estão sintetizadas as principais características identificadas nas políticas e estratégias de qualificação desenvolvidas nas diferentes unidades temporais de análise.¹⁶³

¹⁶³ Não foi aqui considerado o período 2011-2014, em que, como já demonstrado no capítulo 5, se assistiu a um desmantelamento da política existente, sem que nada tivesse sido implementado em sua substituição

Quadro 23 Análise comparativa das características e atributos das políticas e estratégias de qualificação da população adulta em Portugal entre 1974-2011¹⁶⁴

	PNAEBA	Ensino Recorrente	ANEFA	Iniciativa Novas Oportunidades
estatuto de prioridade política	não	não	sim	sim
certificação escolar formal com diploma	não	sim	sim	sim
soluções desenhadas tendo em atenção as especificidades da população adulta	não	não	sim	sim
articulação educação de adultos / formação profissional; valorização da dupla certificação	não	não	sim	sim
intervenção integrada jovens e adultos	não	não	não	sim
continuidade de políticas	não	não	não	sim
enquadramento organizativo orientado para EFA	não	não	sim	sim
definição de objetivos e metas quantificáveis	não	não	não	sim
mobilização de recursos adequados à dimensão do problema	não	sim	não	sim
instrumentos de monitorização e avaliação	não	não	não	sim
abrangência de intervenção adequada à dimensão do problema	não	sim	não	sim
estratégias de mobilização do público-alvo	não	não	sim	sim
envolvimento da comunidade epistémica no desenho da política	sim	não	sim *	não
visibilidade pública relevante	não	não	não	sim

* Os peritos que compõem o núcleo permanente da comunidade epistémica estiveram envolvidos na definição da estratégia da ANEFA, mas demarcaram-se e contestaram o que consideravam ser a sua orientação economicista, subordinada à aquisição de competências.

Este conjunto de informação, cruzada com os resultados da análise da Iniciativa Novas Oportunidades, permite não só reforçar a confirmação da primeira hipótese, mas também aferir a validade da segunda hipótese de pesquisa:

Em 2005, a confluência dos seguintes fatores: i) a mudança de ciclo político, com uma maioria parlamentar e estabilidade governativa; ii) a divulgação, por organismos internacionais, de indicadores que evidenciavam com clareza a distância a que o nível de qualificação da população portuguesa estava da média dos países da UE e da OCDE; iii) a existência de alternativas e

¹⁶⁴ Foi deliberadamente adotada uma classificação dicotómica para tornar mais claro o contraste entre as características das diferentes medidas de política, não se pretendendo, neste quadro, representar a realidade, que resultaria obviamente muito redutora se fosse reduzida a uma mera oposição entre conceitos, princípios, valores e visões.

soluções para o problema do défice de qualificação, experimentadas e testadas durante o período 2000/2002, geraram a abertura de uma janela de oportunidade para a reentrada do problema do défice de qualificação dos portugueses na agenda política. Os resultados alcançados no âmbito da medida de política então lançada – a Iniciativa Novas Oportunidades – estão fortemente correlacionados com a prioridade atribuída às políticas públicas de educação e formação de adultos e com a natureza da medida de política lançada (definição de metas e objetivos, escala e abrangência da intervenção, mobilização de atores e de recursos, enquadramento institucional e articulação entre a educação e a formação profissional).

DESMANTELAMENTO DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES: UMA NÃO-DECISÃO ALHEADA DOS RESULTADOS E DA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA

Como foi referido (ver capítulo 5), a extinção a Iniciativa Novas Oportunidades não se fundamentou na avaliação do programa, feita por uma entidade independente – uma equipa da Universidade Católica de Lisboa, coordenada por Roberto Carneiro, avaliação esta que, em conjunto com os resultados obtidos, mereceu um particular atenção por parte de organismos internacionais, que recomendaram inclusivamente ao governo português que investisse com maior intensidade na medida de política (e.g. relatório da OCDE *Going for Growth*, 2012). Tão pouco resultou do *feedback* da concretização da política. Para além dos resultados da avaliação externa, disponíveis publicamente na página eletrónica da ANQ desde o início do programa, era possível complementar a apreciação da medida de política com base, designadamente, em outros estudos feitos por peritos e académicos e pelo Conselho Nacional de Educação; mas o principal *output* deveria ter vindo da avaliação direta das competências dos adultos, que resultaria da participação de Portugal no PIAAC, que, como já referimos, foi suspensa pelo XIX Governo em 2012.

A realidade é que o XIX governo não só ignorou como desvalorizou publicamente os resultados alcançados pela Iniciativa Novas Oportunidades bem como as avaliações e estudos efetuados, fundamentando a sua decisão nos dois estudos que, como referido no capítulo 5, foram solicitados pelo Ministério da Educação e Ciência a uma equipa do Centro de Estudos de Gestão do IST, os quais mediam os impactos da Iniciativa na empregabilidade e nas remunerações dos formandos, indicadores que nunca constituíram objetivos da medida de política. Acresce que, como referido no Capítulo 5, o governo, designadamente o Primeiro-Ministro, questionou a validade e credibilidade dos diplomas atribuídos, desacreditando assim o esforço e o trabalho dos formandos que frequentaram ações de educação e formação no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades.

É ainda de destacar aqui o papel da comunidade epistémica atrás referida no desmantelamento da Iniciativa Novas Oportunidades. Com efeito, as críticas veementes que

apresentaram publicamente durante todo o período de execução do programa, quer no que respeitava à estratégia, quer aos princípios orientadores da política acabaram por fornecer argumentos e de certa forma “legitimar” a decisão de extinção da política.

Roberto Carneiro, na entrevista já anteriormente referida, afirma o seguinte: *O Ministro Nuno Crato foi tão crítico em relação à política anterior [Iniciativa Novas Oportunidades] que, mesmo que quisesse, já não podia fazer “marcha-atrás”*.

Como já foi anteriormente referido, Bauer *et al.* identificam, entre outras, questões financeiras como podendo estar na base de uma decisão de desmantelamento de políticas. E efetivamente a intervenção do XIX Governo esteve condicionada por problemas financeiros e pelos compromissos firmados com a Troika no Memorando de Entendimento. Tal não se verificou, no entanto, na área da educação e formação de adultos, para a qual não tinha sido definido qualquer objetivo de redução ou extinção no memorando inicial (Estevão e Calado, 2015: 413). Segundo Rodrigues e Silva (2015: 35-6) “As diferenças observadas entre as medidas incluídas no memorando inicial e as medidas efetivamente concretizadas permitem concluir que o MdE para concretização de uma agenda marcadamente ideológica”.

Muitos atores e comentadores políticos argumentam que quer o governo quer a “troika” vão além dos seus mandatos, impondo as chamadas reformas “estruturais” no país, as quais restringem fortemente o Estado Social e os direitos sociais dos cidadãos. Outros apontam para a sua influência, ao ajudar os decisores políticos a prosseguir reformas que de outra forma poderiam provocar forte oposição.

Moury e Freire, 2013: 36

Catherine Moury e André Freire (2013:37) acrescentam ainda que a crise abriu uma “janela de oportunidade” que pode ter sido capitalizada pelo governo para fazer valer e concretizar as suas preferências políticas, o que aparenta ter ocorrido nesta unidade temporal de análise, face aos resultados da pesquisa.

Estas inferências, a par das conclusões retiradas da aplicação do modelo analítico *Policy Dismantling* (Bauer *et.al* 2012) a esta fase,¹⁶⁵ permitem verificar a conformidade da terceira hipótese definida para esta pesquisa:

A partir de 2011, o XIX governo optou por extinguir a Iniciativa Novas Oportunidades, sem que tivesse apresentado qualquer alternativa política orientada para a qualificação da população adulta. Foi adotada uma estratégia de desmantelamento por defeito, ou seja, as políticas existentes foram progressivamente abolidas, através da diminuição do número de instrumentos de política e do enfraquecimento dos mecanismos e níveis regulatórios. A decisão de desmantelamento da política não se fundamentou nos resultados da sua concretização nem no feedback resultante da respetiva monitorização e avaliação, mas em factores externos, designadamente motivos de ordem ideológica.

¹⁶⁵ Ver Capítulo 5

A IMPORTÂNCIA DOS CONTEXTOS NA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO EM PORTUGAL

Tão importante quanto conhecer as orientações que nortearam o desenho e a concretização das políticas de qualificação nas diferentes fases, é compreender em que contexto – social, económico, político – se desenvolveram. O equilíbrio de forças político-partidárias no parlamento, a orientação ideológica do governo, a situação económica e social do país são peças essenciais para explicar a adequação das soluções adotadas ao problema que pretendem resolver e os impactos das medidas de política.¹⁶⁶

Quadro 24 Estratégias para a qualificação de adultos em Portugal: contextos político, social e económico (1974-2014)

	Ensino Recorrente (1985-1995)	ANEFA (1995-2005)	Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2011)	Desmantelamento da política (2011-2014)
área política dos governos	X – PSD XI – PSD XII – PSD	XIII / XIV-PS XV/XVI-PSD	XVII – PS XVIII – PS	XIX – PSD/PP coligação pós-eleitoral
contexto socioeconómico	estabilidade social crescimento económico	estabilidade social e económica	XVII estabilidade social crescimento económico XVIII instabilidade social crise financeira	instabilidade social crise financeira
equilíbrio de forças no parlamento	XI e XII governos com maioria parlamentar	governos minoritários	XVII governo com maioria parlamentar	governo com maioria parlamentar
contexto governativo área da educação e formação de adultos	estabilidade	XIII/XIV estabilidade XV/XVI instabilidade	estabilidade	estabilidade
Estatuto das políticas de qualificação de adultos	não prioritário e subsidiário das políticas educativas para crianças e jovens	prioritário	XVII prioritário XVIII não prioritário	irrelevante
Características das políticas de qualificação de adultos	continuidade na unidade de análise rutura com as políticas anteriores	continuidade na unidade de análise ¹⁶⁷ rutura com as políticas anteriores	continuidade na unidade de análise e com as políticas anteriores	rutura extinção das políticas anteriores, sem apresentação de alternativa

¹⁶⁶ Atendendo às características muito particulares da fase pós-revolução de abril de 1974, O PNAEBA não é considerado nesta análise.

¹⁶⁷ Na vigência dos XV e XVI governos, formados pelo PSD sem maioria parlamentar, a ANEFA foi extinta. No entanto, não foram implementados novos instrumentos de política de qualificação de adultos, e, durante esse período continuaram a ser desenvolvidas no terreno intervenções de acordo com as orientações definidas durante o período de funcionamento da ANEFA

O cruzamento da informação apresentada nos quadros 23 e 24 permite verificar o seguinte:

- independentemente do grau de estabilidade política, social e económica, nos períodos em que o PSD está no governo, a problemática da qualificação da população adulta não constituiu uma prioridade política; em contrapartida, o Partido Socialista, quando esteve no governo, considerou prioritário encontrar uma solução para o défice de qualificação da população adulta;
- a mobilização de recursos e a adoção de uma solução com escala abrangente não são suficientes para que uma política de qualificação de adultos tenha sucesso. Prova disso é que na fase de prevalência do ensino recorrente, foi investido um montante apreciável de recursos, designadamente no âmbito do PRODEP I, que permitiu uma expansão da rede ensino recorrente para adultos, que cobriu todo o país. No entanto, os resultados foram claramente insuficientes: o recenseamento da população de 1991 mostra que cerca de 900 mil portugueses com 15 ou mais anos eram analfabetos ou não possuíam qualquer grau de ensino e que mais de quatro milhões tinha habilitações inferiores ao 2.º ciclo do ensino básico; durante uma década apenas 9,2% e 2,5% deste segmento da população frequentou, respetivamente, o ensino recorrente do 1.º e do 2.º ciclos; para além da fraca adesão dos adultos a esta modalidade, as taxas de insucesso foram extremamente elevadas: em média, 70% para o 1.º ciclo e 50% para o 2.º ciclo;
- no período de criação da ANEFA, a qualificação de adultos foi encarada como uma prioridade política, foram adotadas soluções desenhadas para responder às especificidades dos adultos, as áreas da educação e da formação profissional trabalharam de forma articulada, na busca de uma solução para o problema. No entanto, a escala e abrangência da intervenção foram insuficientes, o que condicionou o sucesso da intervenção;
- a estabilidade política e governativa, com um apoio maioritário no parlamento, a par da estabilidade social e do crescimento económico parecem ser condições importantes para que um governo consiga implementar uma política de qualificação de adultos com recursos que permitam conferir escala à política (períodos 1986-95 e 2005-11). Porém, não são, como se viu na fase de predomínio do recorrente, garantia de sucesso da política;
- a capacidade evidenciada pela Iniciativa Novas Oportunidades de impactar de forma positiva na evolução da qualificação dos adultos resultou de um conjunto de circunstâncias – políticas, ideológicas, sociais e económicas – que propiciaram a identificação e o agendamento político do problema do défice de qualificações da

população adulta portuguesa, o que, aliado à existência de uma *pool* de soluções disponíveis, testadas e consideradas adequadas às especificidades da população-alvo, permitiu a formulação e concretização de uma política com um conjunto de características que possibilitou o cumprimento dos objetivos definidos à partida.

A FORÇA DAS IDEIAS NA EVOLUÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

Já se referiu que um dos dilemas suscitado por esta pesquisa adveio da seguinte evidência: diferentes políticas e estratégias de qualificação de adultos desenvolvidas durante três décadas não permitiram ultrapassar o problema do défice de qualificação da população adulta em Portugal, problema identificado desde há muito como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentado do país. Para encontrar uma resposta, *foi colocada a hipótese de existir uma variável comum*, que permitisse perceber porque é que medidas diferentes, em contextos diferentes, tiveram impactos idênticos.

Os modelos explicativos do processo político selecionados para enquadrar a pesquisa referem o papel que desempenham as instituições, os interesses e as ideias na mudança política, ou seja, no reconhecimento dos problemas, no seu agendamento e na formulação das políticas, atribuindo-se destaque ao papel das *ideias*, das *comunidades de peritos*, dos *grupos de interesse*, no processo de mudança política (conferir Capítulo 2).

Com o propósito de perceber as diferenças ou semelhanças e as especificidades de cada uma das soluções políticas adotadas para o problema do défice de qualificação dos adultos, foi feita uma análise comparativa mais fina das diferentes estratégias de intervenção desde 1974, abrangendo as seguintes variáveis: objetivos definidos, enquadramento institucional, contexto nacional e externo, tipo de coordenação da ação, recursos mobilizados, atores. E foi ao nível dos atores – mais concretamente dos grupos de peritos que influenciaram a definição de estratégias, seleção de soluções e no desenho das políticas – que foi encontrado um padrão de constância, que se considerou pertinente analisar com mais profundidade:

- nos dois primeiros anos pós-revolução de abril de 1974, as intervenções no campo da educação de adultos, muito centradas na alfabetização, foram essencialmente promovidas por movimentos populares de base. Em 1975/6, Alberto Melo, coadjuvado por Ana Benavente, dirigiu a Direção-Geral de Educação Permanente (DGEP). O grande objetivo de Alberto Melo consistiu em apoiar as ações desenvolvidas pelas “associações de educação popular”, que, por sua iniciativa, adquirem estatuto jurídico e são apoiadas com “bolsas” atribuídas pela DGEP. Alberto Melo defendia intervenções de pequena escala,

- “feitas à medida”, de acordo com os interesses e ritmo da população destinatária, inserida no seu contexto social e cultural.
- após as primeiras eleições legislativas em 1976 e com o primeiro governo constitucional, tem início o chamado “período de normalização democrática”, as iniciativas de educação popular são vistas com desconfiança (Rothes, 2009), por serem muito conotadas com o PREC; Alberto Melo e Ana Benavente são afastados da direção da DGEP, mas é dada continuidade no terreno ao trabalho de acordo com as orientações que tinham delineado;
 - em 1979 foi aprovada na Assembleia da República uma lei que encarrega o Ministério da Educação de elaborar o PNAEBA; essa responsabilidade é atribuída à DGEP, que, não contando com um quadro técnico capaz de enfrentar essa tarefa, recorre à antiga equipa da DGEP coordenada por Alberto Melo (que entretanto fora afastada); o próprio Alberto Melo é um dos redatores do PNAEBA; por essa razão, o modelo que orientou o PNAEBA foi o da educação popular de 1976 (Silva, 1990). O PNAEBA foi concebido como um “quadro de referência” em que eram definidos grandes princípios e orientações, com objetivos de caráter qualitativo. Alberto Melo discordava da definição de programas de ação, com metas e objetivos concretos e quantificados, com estratégias definidas e recursos mobilizados para os alcançar (Nogueira, 1996); embora estivesse prevista a criação de um instituto para assegurar a coordenação do plano, este caracterizava-se essencialmente pelo desenvolvimento de projetos descentralizados, implementados localmente e coordenados por estruturas de base regional e local;
 - em 1986, a Comissão para a Reforma do Sistema Educativo solicita à Universidade do Minho um estudo para reorganizar o subsistema de educação de adultos, que fica a cargo de um grupo de peritos, coordenado por Licínio Lima, e do qual faziam parte Alberto Melo, Manuel Lucas Estevão, Lisete Matos e Maria Amélia Mendonça. O documento apresentado pelo grupo representa uma “atualização” das orientações do PNAEBA (Rothes, 2009). Roberto Carneiro, entretanto nomeado Ministro da Educação, não acolhe as propostas apresentadas, apostando antes no ensino recorrente para adultos;
 - em 1997, Ana Benavente – enquanto Secretária de Estado da Educação e Inovação do XIII Governo – nomeia um grupo de trabalho, coordenado por Alberto Melo,¹⁶⁸ incumbido de apresentar um documento de estratégia para o desenvolvimento da educação de adultos. Este documento defendia que deveria ser implementada uma política de educação de adultos que integrasse a formação de base, a alfabetização, a

¹⁶⁸ O grupo de trabalho integrava ainda Augusto Santos Silva, Luís Rothes, Lucília Salgado e Mário Ribeiro.

promoção da literacia, o ensino recorrente para adultos, a educação permanente ou educação ao longo da vida e a educação para a cidadania. Cabia ao Estado quer a promoção direta de ações educativas, quer o estabelecimento de parcerias; era proposta a criação da Agência Nacional de Educação de Adultos, tutelada pelo Ministério da Educação, que deveria, designadamente, lançar e gerir um Programa de Desenvolvimento de Educação de Adultos;

- em 1999, os ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade nomearam um grupo de missão, constituído no âmbito da Universidade do Minho, coordenado por Licínio Lima, que integrava Almerindo Afonso e Carlos Estevão, com o objetivo de apresentar uma proposta de *criação da ANEFA*, que foi constituída em 1999 e presidida, durante um curto período, por Alberto Melo, depois substituído por Márcia Trigo.

A análise empírica efetuada permitiu perceber que, a partir de 1974, se verifica um predomínio ideológico no campo científico e académico da qualificação de adultos. O insuficiente e débil debate de ideias, poderá ter condicionado a emergência de alternativas e soluções que poderiam ter contribuído para a resolução do problema.

Constata-se que até ao início deste século, sempre que a problemática da qualificação de adultos entrou na agenda política, é suscitada, pelos diferentes governos, a intervenção de um conjunto de académicos e peritos na área de educação de adultos, a quem é solicitado o desenvolvimento de estudos e o desenho de propostas de intervenção, que suportasse cientificamente e tecnicamente uma posterior tomada de decisão política. Este grupo é essencialmente composto pelos defensores do que “em Portugal se convencionou chamar de Educação Popular – não a cultura *para* o Povo, mas a educação não-formal promovida *pelas* associações populares” (Salgado, 1990:12), de um modelo em que a educação de adultos priorizasse as iniciativas locais.

[...] dar prioridade às atividades que unissem toda a coletividade em função de um objetivo comum, devendo fornecer-se um apoio à organização popular, lá onde ela aparecia [...] em vez de nos preocuparmos com o que faltava a estas populações (a cultura literária ou escrita), queríamos partir do que elas tinham em abundância [...] a cultura popular, o saber dizer, o saber fazer [...] estaria, portanto, na aldeia ao serviço da cultura existente nas regiões.

Alberto Melo e Ana Benavente, “A Educação Popular em Portugal”, em Salgado, 1990:13-4

A produção de conhecimento e o debate no campo científico da qualificação de adultos são dominados, em Portugal, por um grupo de peritos e académicos, que se considera constituírem uma *comunidade epistémica*, no sentido que lhe é atribuído por Peter Haas (1992), ou seja, um conjunto de atores que baseia a sua intervenção num racional construído a

partir de princípios normativos e crenças partilhados, cuja validação assenta em critérios intersubjetivos, definidos no interior do grupo e cuja intervenção se baseia na convicção de que esses princípios e crenças contribuem para uma melhoria da área política em que se especializaram.

Esta comunidade epistémica apresentou uma geometria variável ao longo do tempo. A partir da década de 1990, quando Augusto Santos Silva, Luís Areal Rothes e Lucília Salgado, entre outros, se demarcam e tem início, na academia, um debate mais rico e informado sobre a qualificação de adultos.

Três atores-chave que se constata constituírem o núcleo permanente da comunidade epistémica, Alberto Melo, Licínio Lima e Rui Canário, defendem que a educação de adultos deve ser norteadada *por dois princípios “inegociáveis”*: *i)* por um lado, *as estratégias de concretização*, que devem traduzir-se em intervenções de pequena escala, concebidas “à medida”, quase “pessoalizadas com ritmos adaptados às diferentes situações, tendo em conta a envolvente social e cultural locais e regionais; *ii)* por outro lado, *as características das intervenções*, que devem ter propósitos meramente *humanísticos*, visando a criação de condições para a *emancipação política* e para a *promoção da cidadania*.

As políticas públicas e programas de ação com escala representam, para esta comunidade, uma ideia de “massificação”, incompatível com a visão “humanística” que defendem para a educação de adultos, muito orientada pelos princípios da educação popular. Da mesma forma, os conceitos de *aquisição de competências*, de *oportunidades de qualificação*, de *empregabilidade* são vistos como instrumentos ao serviço do “capitalismo globalizado”, introduzidos no campo da educação de adultos por organismos como a UE e a OCDE, com objetivos predominantemente financeiros, sobrepondo-se às orientações humanísticas e emancipatórias da UNESCO.

Já quando, em 2000, a ANEFA constrói o Referencial de Competências-Chave para o nível básico, para poder prosseguir o seu projeto de reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas pelos adultos ao longo da vida, emergem críticas por parte de membros desta comunidade, designadamente por conduzir a “educação de adultos em Portugal de uma lógica de educação popular a uma lógica de gestão de recursos humanos” e “à condição de um instrumento do vocacionalismo e da economia” (Lima et.al, 2006:170).

Estas visões permanecem bem patentes no pensamento destes atores, como o comprovam os seguintes excertos,¹⁶⁹ que refletem perspetivas para o futuro da educação de

¹⁶⁹ Todos os destaques (em *bold*) nas transcrições são de responsabilidade própria

adultos em Portugal, muito na linha do que foi propugnado por esta comunidade desde 1974:

[...] renovar uma certa linha de continuidade com o que se tinha feito na altura da Educação Popular, mas, claro, numa sociedade portuguesa muitíssimo mais evoluída, diferente [...] uma perspectiva de apostar sempre e fundamentalmente na pessoa, na sua capacidade, no seu conhecimento. Dar-lhe confiança. [...] **Acho que regressámos ao tempo em que a Educação de Adultos era um processo de resistência contra o totalitarismo em Portugal.** [...] que nos aproximamos cada vez mais de uma **Educação de Adultos que terá que ser um instrumento de resistência, de luta contra o totalitarismo [...] do capital financeiro globalizado.**

Alberto Melo, em entrevista concedida a Abílio Amiguiinho, em 2013¹⁷⁰

Considero a Educação de Adultos como uma componente de um sistema mais vasto de Educação ao Longo da Vida, na tradição do conceito de “Educação Permanente”, como um dos mais relevantes contributos para o processo de humanização dos seres humanos. Nesta perspectiva, a Educação de Adultos não será apenas um instrumento ao serviço da política, da competitividade económica, da empregabilidade ou da melhoria de competências. [...] é exigível a educação como uma prática de liberdade, de acordo com a conceção de Paulo Freire. [...] **Ao procurar adaptar-se à estrutura social, à economia e à competitividade, a educação de adultos torna-se um projeto inconsistente, afastado das suas raízes humanísticas.** As dimensões educacionais são brutalmente diluídas, adaptando-se às exigências da economia. **Fica transformada em programas de “qualificação”, “aquisição de competências” e “gestão de recursos humanos”, em que é muitas vezes consideravelmente difícil encontrar um projeto educacional substantivo** [...] Neste contexto, a tradição humanística e emancipatória [...] que caracteriza a educação de adultos [...] fica fortemente prejudicada.¹⁷¹

Licínio Lima, 2014

Acresce que (se excetuarmos a produção de conhecimento sobre educação de adultos que, como já foi referido, tem tido lugar nas duas últimas décadas, caracterizada por uma maior diversidade ideológica, metodológica e estratégica), uma parte substancial da literatura sobre a educação de adultos em Portugal é da responsabilidade, nomeadamente, de Alberto Melo, Licínio Lima e Rui Canário.

Face as estas evidências, é possível concluir-se que esta comunidade epistémica procurou influenciar ideologicamente as estratégias de intervenção pública para a educação de adultos defendendo, ao longo do tempo, uma orientação “humanista” explicitamente apresentada como inconciliável com conceitos como os de “política pública” de “programa” de “mobilização de recursos”, de “qualificação” e de “aquisição de competências”.

¹⁷⁰ Publicada na revista Aprender, n.º 34, de outubro de 2013, pp.5-12

¹⁷¹ Comunicação proferida na Assembleia Geral da European Association for the Education of Adults, Bruxelas, junho de 2014. Disponível em <http://www.eaea.org/media/eaea/events/eaea-general-assembly/2014/eaea-licinio-c.-lima.pdf>

A informação recolhida permite verificar que somente em duas unidades temporais foi adotada uma estratégia de intervenção com abrangência e escala, contrária à orientação defendida pela comunidade epistémica (1986-1995 e 2005-2011):¹⁷²

- no primeiro destes períodos, um grupo de peritos coordenado por Alberto Melo, encarregue pela Comissão para a Reforma do Sistema Educativo de apresentar uma proposta de reorganização do subsistema de educação de adultos. Como já foi referido, o então Ministro da Educação Roberto Carneiro não atendeu às recomendações do grupo de peritos, tendo, pelo contrário, decidido ampliar a rede de ensino recorrente, de forma a assegurar a cobertura de todo o território nacional, recorrendo para isso a fundos do PRODEP;
- o segundo período corresponde à fase de implementação da Iniciativa Novas Oportunidades, tendo sido esta a única vez, desde abril de 1974, em que foi pensada e concretizada uma política de qualificação de adultos sem que tivesse sido suscitada a participação do referido grupo de académicos e peritos.

Os axiomas defendidos quer pelo modelo pluralista quer pelo modelo da escolha racional de Análise das Políticas Públicas¹⁷³ poderiam fornecer alguma explicação para este fenómeno: o modelo pluralista, que relativiza o papel do Estado – considerando-o apenas como um entre os vários grupos com capacidade para influenciar a decisão política – e que defende que o poder é exercido através da pressão dos grupos e não de forma unidirecional pelo Estado, abre uma pista para análise, que poderia conduzir a uma explicação plausível. Da mesma forma, o modelo da escolha racional evidencia um potencial explicativo que poderia ser aqui convocado, ao defender que todos os atores que intervêm no processo político são movidos por interesses, agindo sempre de forma racional com o objetivo de maximizar as suas preferências.

No entanto, estas duas abordagens apresentam uma fragilidade que minoriza o seu poder explicativo: ambos os modelos entendem as instituições como um mero “palco”, em que os grupos e os atores se interrelacionam, não considerando, portanto, o poder das instituições e a sua capacidade para influenciar o processo político. O comportamento dos grupos e atores é, pois, analisado à luz destes modelos de forma descontextualizada.

¹⁷² Na unidade temporal em que as políticas foram orientadas pela ANEFA, os objetivos eram o reconhecimento, validação, certificação, aquisição e desenvolvimento de competências, mas foi adotada uma intervenção de pequena escala.

¹⁷³ ver capítulo 2

Considerou-se que esta fragilidade poderia ser colmatada pelos argumentos das teorias neoinstitucionalistas, que atribuem ao Estado um papel central no processo político, enquanto contexto institucional onde são desenhadas e implementadas as políticas públicas.

Há duas concepções convencionais da democracia política: a primeira vê a política como um mercado de transações em que os interesses de indivíduos ou grupos são prosseguidos por atores racionais, pondo o ênfase na negociação de coligações e trocas “voluntárias”. A segunda, institucional, caracteriza a política de uma forma mais integrada, enfatizando a criação de entidades e instituições e os seus efeitos estruturantes da vida política.

Marsh and Olsen, citados em Hill, 2009:68

Ultrapassada esta questão, um novo problema se coloca: o pensamento neoinstitucionalista, embora ancorado num pressuposto comum – a importância das instituições na trajetória da ação política – está fracionado em três correntes distintas (Hall e Taylor, 1990): *i)* o neoinstitucionalismo da escolha racional, que elege como dimensão privilegiada de análise os *Interesses*; *ii)* o neoinstitucionalismo sociológico que considera que o comportamento dos atores é condicionado pelas regras e normas institucionais, e cuja análise se centra essencialmente na ideologia e cultura, ou seja, nas *Ideias*; *iii)* o *neoinstitucionalismo histórico*, que elege como unidade de análise preferencial as *Instituições*, cuja evolução é condicionada por efeitos de *feedback* resultantes da trajetória das próprias instituições.¹⁷⁴

Cada uma destas abordagens permite explicar diferentes dimensões do comportamento dos atores e do peso que as instituições e regras institucionais têm sobre esse comportamento, ou seja, cada uma das abordagens parece disponibilizar uma “explicação parcial sobre as forças em jogo numa determinada situação” (Hall e Taylor, 1999).

Como foi já descrito no Capítulo 2, Bruno Palier e Yves Surel, partindo das variáveis explicativas convocadas por cada uma das correntes neoinstitucionalista – os *Interesses*, as *Ideias* e as *Instituições*, propõem uma nova abordagem, o modelo dos “*Três P*”, que assenta no princípio de que estas dimensões não se excluem mutuamente, podendo, pelo contrário, ser associadas para determinar as dinâmicas relevantes para a análise.

Defendem estes autores que a análise das políticas públicas deverá partir de um exercício de decomposição da realidade, em regra complexa, em dimensões bem identificáveis que são, para além das dinâmicas, trajetórias e peso dos interesses e das instituições, a dimensão intelectual das políticas públicas, traduzida em ideias, querendo dizer com isto que um dos pressupostos para que ocorra a mudança política reside na capacidade de

¹⁷⁴ Uma análise mais detalhada das três correntes neoinstitucionalistas é apresentada no Capítulo 2.

questionar e debater paradigmas, referenciais, ideias, quadros cognitivos e normativos e valores.

Aliás, na literatura, são vários os autores que defendem que não há mudança política sem que, no interior do sistema político, haja confronto e debate de ideias, que possam gerar alternativas e soluções disponíveis.

A pesquisa efetuada mostra que, ao longo de trinta anos, as intervenções públicas no âmbito da educação de adultos foram de forma sistemática acompanhadas e ideologicamente criticadas e postas em causa por um conjunto de atores que, como define Roberto Carneiro,¹⁷⁵ “*crystalizou nos fundamentos e princípios da educação popular*”, mas que exerceu sempre influência nesta área.

O debate e confronto de ideias indispensáveis à mudança política parece ter sido insuficiente, no decurso dos processos políticos que conduziram à implementação de estratégias e medidas de qualificação de adultos. Por outro lado, o campo da educação de adultos nunca conseguiu criar um enquadramento institucional consolidado: as discontinuidades das políticas e práticas, a fragilidade das regras e normas, a sucessiva criação e extinção de estruturas impediu essa criação. Assim se consegue perceber que a capacidade de influência da comunidade epistémica dos defensores dos princípios educação popular adquiriram na década de 1970 se tenha mantido, com pouco debate e sem que fossem apresentadas alternativas viáveis, durante um período tão longo.

Palier e Surel, defendem, na sua abordagem, que em algumas situações, poderão ser as três variáveis – *Interesses, Instituições e Ideias* – que, de uma forma articulada, impulsionam o processo político, enquanto que noutras fases, uma das variáveis poderá tender a impulsionar a mudança, em detrimento das outras.

Na situação em análise, poderemos inferir que as três variáveis se conjugaram, ao longo do tempo, para *condicionar a mudança*, ou seja: o *débil enquadramento institucional* e a *ausência de debate* permitiram a *crystalização ideológica*, não havendo, por isso, necessidade de *defender interesses ou preferências ou de estabelecer compromissos*.

O PAPEL DAS ELITES NOS PROCESSOS DE AGENDAMENTO E FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO EM PORTUGAL

Perante estas evidências, importava encontrar uma explicação para a resiliência das ideias desta comunidade epistémica, que evidenciara uma capacidade de se fazer ouvir e de influenciar a decisão política durante um tão logo período, junto de vários governos de

¹⁷⁵ Entrevista concedida em 13 de fevereiro de 2015

diferentes orientações, em contextos distintos. Na realidade, em resultado da sua quase permanente presença em eventos e intervenções públicas relacionadas com educação de adultos, da hegemonia das suas publicações científicas e do seu envolvimento na assessoria especializada à tomada de decisão política, estes atores acabaram por se constituir como a *elite intelectual desta área em Portugal*.

O modelo analítico *Top Down Policy Making*, proposto por Thomas Dye (2001) defende que a evolução das políticas ocorre devido à *influência das elites* que vão, ao longo do tempo, redefinindo e adaptando as suas preferências e interesses.

Dye define as elites como sendo essencialmente conservadoras, privilegiando a continuidade das políticas, como forma de manter o seu estatuto dominante no contexto do sistema político; quando as elites se apercebem da necessidade de adequar a sua intervenção a alterações de contexto, tentam promover mudanças incrementais, rejeitando as mudanças radicais.

Definindo as elites como grupos mais ou menos restritos de indivíduos com capacidade para influenciar o agendamento e a formulação de políticas, Thomas Dye identifica quatro fluxos processuais onde se definem as trajetórias das políticas públicas.

Como já se referiu no Capítulo 2, optou-se por considerar, nesta análise, dois desses fluxos (ver Figura 7): o *Fluxo de Formação das Políticas*, onde intervêm designadamente comunidades epistémicas, *think tanks* e universidades, que detêm o conhecimento e a informação indispensáveis ao processo de transformação dos *problemas em assuntos políticos* e são responsáveis pelas alternativas de solução disponibilizadas aos decisores políticos; o *Fluxo de Formação da Opinião Pública*, onde se desenvolve a intervenção das elites, que neste processo cumprem um duplo papel: influenciam a agenda política, e, simultaneamente, intervêm na sua divulgação, desempenhando assim um papel fundamental na formatação da opinião pública.

A comunidade epistémica que tem sido referida, foi conhecendo, como já se constatou, variações de configuração ao longo do tempo, mas contou com a presença permanente de três atores, Alberto Melo, Licínio Lima e Rui Canário.¹⁷⁶ A sua conceção da educação de adultos teve uma influência determinante no pensamento produzido nesta área. Conseguiu,

¹⁷⁶ A influência destes peritos reflete-se não apenas ao nível da intervenção que tiveram no desenho das políticas, mas também na influência do seu pensamento na investigação que foi sendo produzida sobre a temática de educação de adultos: é possível perceber que, a este nível, o peso da sua intervenção é significativo, quer ao nível de orientação de dissertações e teses de mestrado e doutoramento, quer no que respeita à influência da literatura que produziram: com base numa análise das referências bibliográficas de artigos, livros e dissertações sobre o tema produzidos nas últimas décadas, foi possível perceber serem estes os autores mais referenciados, nas revisões de literatura sobre o tema da educação de adultos em Portugal.

com pouco contraditório, apresentar e defender com sucesso as suas preferências junto dos diferentes governos, influenciando (salvo nas duas situações já identificadas), o desenho das estratégias de qualificação de adultos em Portugal.

Como afirma Dye, quando as elites percebem que a manutenção do seu estatuto requer a adequação das suas preferências às alterações de contexto, optam por promover mudanças incrementais, rejeitando as mudanças radicais. E é isto que se verifica na forma como, ao longo do tempo, esta comunidade foi incorporando no seu discurso inovações metodológicas influenciadas pela evolução promovida pelas recomendações da UNESCO para esta área, desvalorizando simultaneamente as mudanças de estratégia de concretização defendidas por organizações internacionais como a OCDE e a UE, o que é possível perceber com clareza na afirmações que se reproduzem de seguida: ¹⁷⁷

a Educação de Adultos, como um campo de intervenção social e uma corrente de pensamento de onde emergiram mais tarde conceitos como Educação Permanente e Aprendizagem ao longo da Vida. [...] **Esta perspetiva de educação, vista essencialmente como um processo de construção do cidadão e de transformação da sociedade tem procurado garantir uma melhor integração dos indivíduos em sociedades democráticas, relativamente estáveis, mas tem servido sobretudo para fomentar a adesão de pessoas adultas a movimentos de intervenção, de resistência** [...] Por isso a educação Popular foi tão importante em Portugal entre 1974 e 1980, quando se reconheceu que **a finalidade prioritária para a educação de adultos era a de formar cidadão conscientes e bem informados** [...] a evolução ideológica política mais recente, tanto nas instâncias europeias como nos governos nacionais, faz-se no sentido inverso ao da Educação Permanente, no sentido de uma crescente subordinação dos processos educativos a imperativos de ordem económica, se não mesmo financeira.

Melo, 2012: 512-4.

A educação de adultos, através do movimento de educação permanente, institui-se como uma visão do mundo [...] que permitia compatibilizar o crescimento económico de natureza capitalista com a defesa da democratização cultural e da promoção social, num processo que abarcaria o ciclo vital. No centro desta conceção educativa está a pessoa e o processo de “tornar-se pessoa” [...] podemos constatar que este campo da educação de adultos se modificou, desagregou e ruí [...] é possível verificar uma viragem no panorama internacional, com um decréscimo do protagonismo da UNESCO que, em termos educativos, funcionou como um instrumento de “humanização” do desenvolvimento capitalista [...] O campo da educação de adultos, enquanto projeto de mudança social, tendo como horizonte os ideais de educação permanente defendidos pela Unesco [...] já não existe. [...] **torna-se necessário definir novos referenciais que permitam voltar a pensar a educação de adultos como uma via de superação da questão social e da emancipação colectiva da humanidade.**

Rui Canário, 2013:13-19.

a celebração da ideia, neste momento dominante no discurso político em vários países europeus (por exemplo em Portugal), das **“qualificações ao longo da vida”, ou das “qualificações para**

¹⁷⁷ Todos os destaques (em *bold*) nas transcrições são de responsabilidade própria

o crescimento económico”, arriscam-se não apenas à ineficácia [...] mas também à condição de uma ação orientada para a subordinação e para a alienação dos cidadãos. [...] Conforme tenho sustentado [...] as perspectivas mais pragmatistas e tecnocráticas de formação e aprendizagem ao longo da vida vêm, de facto, subordinando a vida a uma longa sucessão de aprendizagens úteis e eficazes, instrumentalizando-a e amputando-a das suas dimensões menos mercadorizáveis, esquecendo, ou recusando, a substantividade da vida ao longo das aprendizagens. Esquecendo, ainda, que a principal força da educação reside, paradoxalmente, na sua aparente fragilidade, nos seus ritmos próprios e geralmente lentos, nos ensaios de tentativa-erro, na incerteza e na falta de resultados imediatos e espetaculares, nos seus continuados processos de diálogo e convivialidade, os quais partem do princípio de que ninguém educa, forma ou muda alguém rapidamente e à força, seja através de instrumentos legislativos.

Lima, 2010: 49-51.

Para consolidar a posição do seu pensamento no campo da qualificação de adultos, esta comunidade epistémica desenvolveu toda uma argumentação classificatória “contra” outras posições que se apresentassem como alternativas.

Por contraponto à filosofia humanista e emancipatória que defende para a educação de adultos, apresenta-se como opositora das visões que valorizam a aquisição de competências, a qualificação e a igualdade de oportunidades, que são classificadas como sendo, designadamente, tecnocráticas e economicistas ao serviço do capitalismo e da alienação dos cidadãos.

Os fracos resultados obtidos no campo da qualificação da população adulta não fazem parte do núcleo de preocupações destes peritos, apesar de colocarem sistematicamente Portugal em situação de desvantagem, quer ao nível europeu, quer ao nível mais abrangente da OCDE. Podem-se aqui apresentar vários exemplos comprovativos desta afirmação:

- Na já referida entrevista concedida a Abílio Amiguiño em 2013, Alberto Melo refere-se ao PNAEBA como “o plano mais completo e fundamentado que se fez em Portugal na área da Educação de Adultos”, lamentando de seguida o facto de não ter sido efetivamente implementado, porque “o executivo o meteu na gaveta”. Esta é uma avaliação subjetiva, não sustentada em dados empíricos. Na realidade, seria difícil fazer uma avaliação rigorosa, mesmo na eventualidade de ter havido uma implementação do Plano, tal como estava formulado, porque não haviam sido definidos quaisquer objetivos ou metas quantificáveis, mas apenas um “quadro geral de referência, inspirado em grandes princípios e objetivos assumindo nele especial relevância a formulação de propostas de carácter qualitativo” (Nogueira, 1996: 136);
- por seu lado, Licínio Lima defende a recolocação da Educação de Adultos na senda dos princípios da Educação Permanente, e critica com veemência a sua transformação num

“instrumento ao serviço da política, da empregabilidade e da melhoria de competências”, em “programas de qualificação”, em “aquisição de competências” e em “gestão de recursos humanos” (Lima, 2014);

- também Rui Canário reage contra o que define como sendo “uma brutal mudança de escala com a criação do Programa Novas Oportunidades”, acrescentando que “ficamos face a um programa de certificação em massa, que se esgota na obtenção de metas políticas em termos de indivíduos certificados, com a finalidade política de melhorar comparativamente, em termos estatísticos, em relação com os nossos parceiros europeus e da OCDE” (Canário, 2013:19).

Seria possível citar aqui mais exemplos da desvalorização que estes autores fazem dos resultados, isto é, da evolução do nível de qualificação da população adulta. Por essa razão, não questionam a adequabilidade das estratégias de intervenção de pequena escala, que sistematicamente defendem e sugerem.

Também não valorizam as necessidades de formação e de certificação dos adultos e a sua importância para a participação na vida económica, nem tão pouco as expectativas dos próprios adultos, que, como já foi referido, estão bem expressas, designadamente, nos resultados da avaliação externa à Iniciativa Novas Oportunidades coordenada por Roberto Carneiro e no estudo realizado em 2011 por Lucília Salgado.

Importa referir uma vez mais que os adultos pouco qualificados não constituem um grupo com capacidade de se fazer ouvir, de exercer pressão. Em comum têm "apenas" o facto de não terem acesso à informação e de não saberem lidar com a informação que lhes é disponibilizada.

Por outro lado, a generalidade dos empregadores em Portugal também não têm sido atores despertos para a necessidade de qualificação da população ativa.

Essa atenção só foi maior quando, após a integração europeia, surgiram os financiamentos dos fundos para a área da qualificação, mas não foi nunca suficiente para se constituírem como grupo de pressão neste campo. Pode-se, assim, concluir que, durante os primeiros trinta anos de democracia, prevaleceu no campo da educação de adultos uma comunidade epistémica defensora dos fundamentos e princípios da educação popular e da educação permanente, que influenciou a maioria das decisões políticas e das intervenções públicas nesta área.

Há, no campo da Análise das Políticas Públicas, um debate profundo sobre a **forma como as ideias emergem no debate público**, sobre se são ou não uma espécie de “receita”

para a ação pública.

A escola francesa tem dado um grande contributo a este nível. Pierre Muller, Yves Surel e Bruno Palier, designadamente, sustentam que existem **comunidades** ou **fóruns** formados por atores que podem não partilhar necessariamente as mesmas ideias, valores e interesses mas que interagem e constroem referenciais comuns, ou seja, um conjunto mais ou menos estável de regras e valores que regulam essas interações e definem o que é aceitável e o que é rejeitado no interior dos fóruns.

Estes autores identificam dois tipos de fóruns:

- O **fórum da produção de ideias** onde são *manipuladas ideias e construídas representações do real* que resultam das relações de poder, da capacidade de defesa de preferências e interesses por parte dos diferentes atores.
- O **fórum da comunidade das políticas públicas**, que é um espaço de *encontro dos resultados dos debates dos diferentes fóruns de produção de ideias*.

Os dois tipos de *fóruns interagem e exercem uma influência que é bidirecional*, o que permite uma *permanente reorientação do debate*. No **fórum da comunidade das políticas públicas** são construídas as políticas públicas, ou seja, as ideias e valores são materializadas em instrumentos de política, ficando assim demonstrada, segundo Muller e Jobert, a *força das ideias* nos processos de mudança política

A pesquisa efetuada permitiu inferir que foram as *comunidades de peritos os grupos mais capazes de exercer pressão, disponibilizar informação, difundir conhecimento e influenciar a tomada de decisão*, no que respeita à qualificação de adultos e confirmar que

desde 1974, uma comunidade epistémica prevaleceu na produção de conhecimento no campo da qualificação da população adulta em Portugal e procurou influenciar as decisões políticas. As soluções disponibilizadas e propostas pela referida comunidade assentavam em estratégias de concretização de pequena escala, orientadas pelos princípios da educação permanente e da educação popular e pelo objetivo da emancipação política, por oposição aos objetivos da qualificação e da aquisição de competências.

Apresentam-se, no Quadro 25, os resultados de um exercício que compara os princípios e ideias defendidos pela comunidade epistémica e aqueles que são por ela rejeitados, no que respeita à missão e significado da Educação e Formação de Adultos, ao poder de iniciativa e de concretização, à definição de metas e objetivos, à escala e abrangência da intervenção pública, bem com à natureza das ações de formação e contextos de aprendizagem.

Os princípios e ideias rejeitados e criticados pelo grupo de peritos da comunidade epistémica basearam a intervenção pública apenas nas unidades temporais da primeira década deste século, ou seja, no processo de criação da ANEFA e na formulação e concretização da Iniciativa Novas Oportunidades.

Quadro 25 Ideias-base para a qualificação de adultos: as visões da comunidade epistémica

	<i>Ideias-base</i>	
	<i>defendidas</i>	<i>rejeitadas</i>
Missão	A emancipação política como valor absoluto. Encarada como um meio de promoção da cidadania ativa.	Qualificação e aquisição de competências. Promoção da igualdade de oportunidades e de diminuição das desigualdades. Instrumento central para o desenvolvimento e crescimento económico do país e para o aumento da competitividade.
Agentes	Entidades privadas, sem fins lucrativos e de âmbito local e regional.	Entidades públicas e privadas ao nível local e regional
Poder de iniciativa	Entidades de âmbito regional e local. Estado como facilitador e distribuidor de recursos.	O Estado define a política e a estratégia de intervenção e promove o envolvimento de cidadãos, empresas, administração pública, entidades locais e regionais.
Contexto de aprendizagem	Informal, desenvolvida nas associações locais de base, sem certificação	Formal, desenvolvida nas escolas e centros de formação profissional, com dupla certificação, escolar e profissional
Implementação	Abordagem bottom-up. Ações definidas ad hoc pelos agentes locais e regionais.	Abordagem top-down. Definição pelo Estado de uma estratégia de intervenção global, mobilização de recursos, atores e criação de contexto institucional.
Metas e objetivos	Construção de quadros de referência; objetivos qualitativos, e não mensuráveis	Definição de metas e objetivos quantitativos e calendarizados. Certificação formal e diplomas
Escala e abrangência	Formação à medida, definida regional e localmente, com ritmos lentos e adaptados às situações específicas. Contraria as ideias de programa e de política pública	Desenho de um programa com escala adequada à dimensão do problema do país. Impulsionar o ritmo de qualificação dos portugueses.
Finalidades	Humanística, assente nos princípios da educação popular e da educação permanente. Inconciliável com intervenções que classifica como massificadas, tecnocráticas e economicistas.	Importância central da certificação de conhecimentos e saberes adquiridos anteriormente, nos diferentes contextos de aprendizagem. Consolidação de um sistema nacional de RVCC. Ações de educação e formação adequadas à população adulta.

A presente pesquisa visou encontrar resposta para um conjunto de questões suscitado pela permanência e expressão quantitativa do problema do défice de qualificação da população adulta em Portugal. A análise efetuada, enquadrada por modelos de análise de políticas

públicas, permitiu encontrar respostas para essas questões e comprovar as hipóteses de pesquisa definidas à partida.

Foi possível mostrar a importância das estratégias que presidem à formulação e concretização das políticas de qualificação na obtenção de resultados, mas também dos contextos políticos, sociais e económicos em que essas políticas são desenvolvidas.

Os dados analisados revelam que o défice de qualificação da população adulta em Portugal é ainda um problema de extrema gravidade, que condiciona o crescimento económico do país, e o mantém numa situação de precariedade e numa posição muito distante da que ocupam a generalidades dos países da União Europeia, com os quais Portugal compete diretamente.

As opções políticas dos últimos quatro anos, que conduziram ao desmantelamento das políticas de educação de adultos, criando um vazio nesta área, constituem um problema que se revela a diversos níveis: *i)* a escassez de ofertas formativas que se regista condiciona a possibilidade de os adultos iniciarem ou retomarem percursos formativos que lhes permitam enfrentar de forma mais qualificada os desafios laborais e sociais que as sociedades contemporâneas lhes colocam; *ii)* as decisões tomadas durante esse período desvalorizam o esforço que muitos milhares de adultos já despenderam, bem como as suas aspirações de melhoria de qualificação; *iii)* a inexistência de políticas e estratégias de qualificação de adultos irá, certamente, comprometer a possibilidade do país cumprir, dentro dos prazos, os compromissos que assumiu, nesta área, ao nível da União Europeia; *iv)* a falta de oportunidades de qualificação representa um recuo na luta contra as desigualdades, podendo inclusivamente contribuir para um crescimento das desigualdades intergeracionais, atendendo a que as crianças e jovens em idade escolar têm, nesta altura, a obrigatoriedade de frequência do sistema educativo até à obtenção do diploma do ensino secundário, ou, em alternativa, até completarem os 18 anos de idade.

Espera-se que os resultados desta investigação tenham contribuído para estimular o debate e o confronto de ideias na área das políticas públicas de educação e formação de adultos, como forma de potenciar e favorecer a mudança política.

FONTES LEGISLATIVAS

- Despacho n.º 1709-A/2014, de 31 de janeiro**, – *Regula a afetação de recursos aos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional*. Gabinetes do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar e do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário
- Despacho n.º 6904/2013, de 14 de Maio** – *Define os critérios de seleção das entidades promotoras dos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional*. Ministérios da Economia e do Emprego, da Educação e Ciência e da Solidariedade e da Segurança Social.
- Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de Março** – *Cria os Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional; extingue os Centros de Novas Oportunidades*; Ministérios da Economia e do Emprego, da Educação e Ciência e da Solidariedade e da Segurança Social.
- Despacho n.º 1039/2013, de 11 de janeiro** – *Cria um projeto-piloto visando a integração, no Catálogo Nacional de Qualificações, de 93 Unidades de Formação de Curta Duração (10 horas) em áreas com maior procura, maior adesão dos formandos e dos empregadores*, Gabinetes dos Secretários de Estado do Emprego e do Ensino Básico e Secundário
- Portaria n.º 242/2012 de 10 de agosto**-*Regula a oferta de Cursos científico-humanísticos na modalidade de ensino recorrente, destinada a indivíduos maiores de 16 anos*. Ministério da Educação e Ciência
- Decreto-lei n.º 36/2012, de 15 de fevereiro** – *Extingue a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) e cria a Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP)*. Ministério da Educação e Ciência
- Despacho n.º 334/2012, de 11 de Janeiro** – *Estabelece novas regras para organização dos cursos EFA e formações modulares*, Ministério da Educação e da Ciência
- Portaria n.º 283/2011, de 24 de outubro** – *Introduz alterações ao regime jurídico dos Cursos EFA e Formações Modulares*, Ministérios da Economia e do Emprego e da Educação e Ciência.
- Despacho n.º 13485/2011, de 10 de outubro** – *Estabelece novas regras para atribuição de apoio, pelo POPH, aos cursos EFA*, Ministério da Economia e do Emprego
- Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto** – *Estabelece o regime de escolaridade obrigatória para crianças e jovens dos 6 aos 18 anos e consagra a universalidade da educação pré-escolar para crianças a partir dos 5 anos*; Assembleia da República.
- Despacho n.º 18227/2008, de 8 de Julho** – *Regula a concessão de apoios aos Cursos EFA, no âmbito do POPH*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio** – *Cria e regula o funcionamento dos Centros de Novas Oportunidades*; Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação.
- Decreto-lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro** – *Estabelece o Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que asseguram o seu funcionamento*; Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2007, de 17 de Outubro** – *Aprova a Reforma da Formação Profissional; aprova o projeto de decreto-lei que estabelece o Sistema Nacional de Qualificações; aprova o projeto de decreto-lei que estabelece os princípios do Sistema de Regulação do Acesso a Profissões*.
- Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho** – *Cria a Agência Nacional para a Qualificação, IP (ANQ)*; Ministério da Educação.
- Despacho n.º 4300/2007, de 9 de Fevereiro** – *Nomeação da Equipa de Gestão da Agência Nacional para a Qualificação, IP (ANQ)*; Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação.
- Decreto-Lei 213/2006, de 27 de Outubro** – *Altera a Lei orgânica do Ministério da Educação; extingue a Direção-geral de Formação Vocacional e cria a Agência Nacional para a Qualificação, organismo com tutela conjunta dos ministérios da Educação e do Trabalho*.
- Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março** – *Regulamente o acesso ao ensino superior dos maiores de 23 anos*; Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Despacho Conjunto n.º 24/2005, Diário da República n.º 6, II Série, de 10 de Janeiro de 2005** – *Aprova o regulamento que define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da medida*

- "Reconhecimento, validação e certificação de conhecimentos e competências adquiridos ao longo da vida", PRODEP III; Ministérios das Atividades Económicas e do Trabalho e da Educação.*
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, Diário da República n.º 240, I Série-B, de 16 de Dezembro de 2005** – *Aprova o Plano Tecnológico;*
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 20 de Outubro** – *Aprova o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005-2008;*
- Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto** – *Segunda alteração à Lei de bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei do Financiamento do Ensino Superior;* Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro** – *Aprova a orgânica do Ministério da Educação;* Ministério da Educação.
- Despacho n.º 13563/2002, de 28 de Maio** – *Aprova o Regulamento do processo de acreditação de avaliadores externos no âmbito dos centros de reconhecimento, validação e certificação de competências;* Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos).
- Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro** – *Cria a rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC);* Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade.
- Despacho Conjunto n.º 650/2001, Diário da República n.º 167, II Série, de 20 de Julho de 2001** – *Aprova o modelo de certificado a atribuir na conclusão dos cursos de Educação e Formação de Adultos e introduz alterações à respetiva regulamentação;* Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade.
- Despacho Conjunto n.º 9629/2001, Diário da República n.º 106, II Série, de 8 de Maio de 2011** – *Aprova o Regulamento do Processo de Acreditação das Entidades Promotoras dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências;* Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos).
- Despacho Conjunto n.º 262/2001, Diário da República n.º 69, II Série, de 22 de Março de 2001** – *Aprova o Regulamento de acesso à medida Educação e Formação ao longo da vida, ação n.º 4.1, "Reconhecimento, validação e certificação de conhecimentos e competências adquiridos ao longo da vida" PRODEP III;* Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação.
- Rectificação n.º 2145/2001, Diário da República n.º 220, de 21 de Setembro de 2001** – *Introduz uma rectificação ao despacho conjunto n.º 261/3001;* Secretarias de Estado da Educação e do Trabalho e da Formação.
- Despacho Conjunto n.º 261/2001, Diário da República n.º 69, II Série, de 22 de Março de 2001** – *Aprova o Regulamento de acesso à medida Educação e Formação ao longo da vida, ação n.º 4.2, "Ofertas Diversificadas de curta duração" PRODEP III;* Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação.
- Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de Outubro** – *Regula os cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)* Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação.
- Despacho n.º 20421/99, Diário da República n.º 251, de 27 de Outubro de 1999** – *Lança uma experiência pedagógica para o desenvolvimento de cursos de 3.º ciclo do ensino básico e de ensino secundário recorrente com novos planos curriculares;* Secretaria de Estado da Educação e da Inovação.
- Despacho n.º 20420/99, Diário da República n.º 251, de 27 de Outubro de 1999** – *Regulamenta o processo de transição de alunos dos cursos de escolas profissionais para os cursos de ensino secundário recorrente;* Secretaria de Estado da Educação e da Inovação.
- Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro** – *Cria a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA).* Ministério da Educação.
- Despacho Normativo n.º 36/99, Diário da República n.º 169, de 22 de Julho de 1999** – *Introduz alterações à organização pedagógica e administrativa do ensino recorrente por unidades capitalizáveis no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário;* Ministério da Educação
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de Junho** – *Constitui o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, no âmbito dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade.*
- Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro** – *Primeira alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo;* Assembleia da República.

- Decreto Regulamentar n.º 15/96** – *aprova novo regulamento para a concessão de apoios ao emprego e formação profissional pelo FSE, no âmbito do QCA II. Revoga o Decreto Regulamentar 15/94, de 6 de Julho.* Ministério para a Qualificação e Emprego
- Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho** – *Regula os apoios ao emprego e à formação profissional, no âmbito da vertente Fundo Social Europeu do Quadro Comunitário de Apoio;* Ministério do Emprego e da Segurança Social.
- Despacho n.º 37/SEEBS/93**, de 15 de Setembro – *Define a organização dos cursos de educação extra-escolar;* Secretaria de Estado dos Ensinos Básicos e Secundário.
- Portaria n.º 570/93, de 2 de Junho** – *Cria o Núcleo de Educação Reorrente e Extra-escolar no Departamento da Educação Básica;* Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 138/93, de 26 de Abril** – *Atribui ao Departamento de Educação Básica a coordenação da educação recorrente de adultos e da educação extra-escolar ao nível do ensino básico;* Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril** – *Aprova a orgânica do Ministério da Educação;* Ministério da Educação.
- Portaria 180/93, de 16 de fevereiro** – *Cria o Observatório do Emprego e Formação Profissional;* Ministérios da Educação e do Emprego e Segurança Social
- Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de Outubro** – *Regula a formação profissional inserida no mercado de emprego,* Ministério do Emprego e Segurança Social
- Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de Outubro** – *Define as atividades de formação profissional inseridas no sistema educativo e as inseridas no mercado de trabalho,* Ministérios da Educação e do Emprego e Segurança Social.
- Decreto-lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro** – *Estabelece a organização do ensino recorrente e da educação extra-escolar;* Ministério da Educação.
- Decreto-lei n.º 362/89, de 19 de Outubro** – *Cria a Direção-geral de Extensão Educativa e atribui-lhe a responsabilidade pelo desenvolvimento da política de educação de adultos;* Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de Agosto** – *Aprova os planos curriculares dos ensinos básico e secundários* – Ministério da Educação
- Portaria n.º 432/89, de 14 de Junho** – *Regulamenta o funcionamento dos cursos de educação de base de adultos ao nível do 1.º ciclo do ensino básico;* Ministério da Educação.
- Despacho n.º 26/SERE/89, Diário da República n.º 127, II Série, de 3 de Junho de 1989** – *Regulamenta as condições de admissão e realização das provas de avaliação final dos alunos autopropostos do curso de ensino preparatório noturno;* Secretaria de Estado da Reforma Educativa.
- Despacho n.º 49/SEAM/88, de 21 de Novembro** – *Estabelece as normas para avaliação dos cursos noturnos do 2.º ciclo do ensino básico;* Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 397/88, de 8 de novembro** – *Cria o Gabinete para a Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP),* Ministério da Educação
- Despacho Normativo n.º 58/88, de 7 de Julho** – *Estabelece o plano curricular dos cursos noturnos do 2.º ciclo do ensino básico;* Ministério da Educação.
- Portaria n.º 243/88, de 19 de Abril** – *Determina que os cursos de ensino preparatório noturno passem para a Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa;* Ministério da Educação.
- Portaria n.º 95/87, de 10 de Fevereiro** – *Cria os Cursos de Educação de Base de Adultos;* Ministério da Educação e Cultura.
- Decreto lei n.º 3/87, de 3 de janeiro** – *Aprova a orgânica do Ministério da Educação e Cultura;* Ministério da Educação e Cultura.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86 , de 22 de Janeiro** – *Cria a Comissão de Reforma do Sistema Educativo.*
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro** – *Lei de Bases do Sistema Educativo;* Assembleia da República.
- Despacho Normativo 72/85, e 10 de agosto** – *Estabelece medidas relativas à formação de agentes de desenvolvimento em matéria de emprego e formação profissional.* Ministério do Trabalho e Segurança Social
- Despacho Normativo n.º 73/86, de 5 de Agosto** – *Cria um projeto experimental de ensino noturno dos ensinos preparatório e secundário;* Ministério da Educação e Cultura

- Despacho Normativo n.º 207/83, de 8 de Novembro** – *Cria um projeto experimental de educação recorrente de adultos*; Ministério da Educação.
- Despacho Normativo n.º 88/82, de 9 de Junho** – *Define regras para atribuição de bolsas para atividades de educação de adultos*; Ministério da Educação e das Universidades.
- Lei 26/81, de 21 de Agosto** – *Regime jurídico do trabalhador estudante*; Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 243/80, de 21 de Julho** – *Regulamenta a colocação de professores do ensino primário para atividades de educação básica de adultos*. Ministério da Educação e das Universidades
- Despacho Normativo n.º 325/80, de 1 de setembro** – *Regulamenta a atribuição de subsídios e bolsas às associações de educação popular*. Ministério da Educação e Ciência
- Decreto-Lei n.º 538/79, de 31 de Dezembro** – *Institui seis anos de escolaridade obrigatória*; Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 534/79, de 31 de Dezembro** – *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Educação de Adultos*, Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e da Educação.
- Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de Dezembro** – *Cria o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)* – Ministério do Trabalho.
- Decreto-Lei n.º 61/79, de 30 de Março** – *Define a estrutura do Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA)*; Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e do Plano, da Agricultura e Pescas, da Educação e Investigação Científica e do Trabalho.
- Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro** – *Cria o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA)*; Assembleia da República.
- Resolução n.º 16/78, de 9 de Fevereiro** – *Recusa a ratificação do DL n.º 478/77*; Assembleia da República
- Decreto-Lei n.º 478/77, de 15 de Novembro** – *Cria a Direção-geral de Extensão Educativa*; Ministério da Educação e Investigação Científica.
- Portaria n.º 419/76, de 13 de Julho** – *Regula a obtenção do certificado de habilitação de educação básica para adultos*; Ministério da Educação e Investigação Científica.
- Decreto-Lei n.º 384/76, de 20 de Maio** – *Confere estatuto jurídico às Associações de Educação Popular*; Ministério da Educação e Investigação Científica.
- Portaria n.º 774/73, de 8 de novembro** – *Regulamenta os Cursos do Ensino Primário Supletivo de Adultos*; Ministério da Educação Nacional
- Decreto-Lei n.º 490/73, de 2 de Outubro** – *Criação de bibliotecas populares*; Ministério da Educação Nacional
- Decreto-Lei n.º 489/73, de 2 de Outubro** – *Criação de Cursos de Educação Básica para Adultos*, Ministério da Educação Nacional
- Lei n.º 5/73, de 25 de Julho** – *Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo*. Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro** – *Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional*; Ministério da Educação Nacional
- Decreto n.º 44 538, de 23 de Agosto de 1962** – *Cria o Instituto de Formação Profissional Acelerada*; Ministério das Corporações e Previdência Social.
- Lei n.º 2094, de 25 de Novembro de 1958** – *Cria o II Plano de Fomento Económico*, Assembleia Nacional
- Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de Dezembro de 1956** – *Avaliação dos primeiros quatro anos de concretização do Plano de Educação Popular*; Direção-Geral da Instrução Primária, Ministério da Educação Nacional.
- Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de Outubro de 1952** – *Plano de Educação Popular*, Ministério da Educação Nacional.
- Decreto n.º 9-233, de 9 de Março de 1911**-*Institui a obrigatoriedade de frequência do ensino até aos 14 anos*; Direção-geral da Instrução Primária, Ministério da Educação Nacional.

Programas de Governo:

Governos Provisórios (I-VI);
Governos Constitucionais (I-XIX)

BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

- Afonso, Almerindo Janela (2001) “A Redefinição do Papel do Estado e as Políticas Educativas: Elementos para Pensar a Transição”. *Sociologia Problemas e Práticas* n.º 37. pp. 33-48
- Aghion, Philippe e Roulet, Alexandra (2012) *Repensar o Estado, para uma Social Democracia da Inovação*. Lisboa. Círculo de Leitores
- Alves, Luís A. M. (2012) *História da Educação, uma Introdução*. Porto. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Biblioteca Digital. [Descarregado em 29-10-2013]. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/10021.pdf>
- Alves, Nuno, Centeno, Mário e Novo, Álvaro (2010) “O Investimento em Educação em Portugal: retornos e heterogeneidades”. *Boletim Económico, Primavera 2010, Banco de Portugal*. [Descarregado em 29-04-2015]. Disponível em <https://spcunr.files.wordpress.com/2012/09/u1-bartolini.pdf>
- Aníbal, Alexandra (2013) *A Singularidade do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências: Génese, Caracterização, Situação atual e pistas para o futuro*. CIES e-Working Paper n.º 149/2003 [Descarregado em 22-02-2015]. Disponível em http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP149_Anibal.pdf
- Aníbal, Alexandra (2013a) *Aprender com a vida: aquisição de competências de literacia em contextos informais*, Tese para obtenção do grau de Doutor em Sociologia. Lisboa. ISCTE-IUL.
- Antunes, Fátima (2004). “Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: A estruturação global de uma inovação nacional”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70. pp. 101-125 [Descarregado em 30-01-2014] Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/70/RCCS70-Fatima Antunes-101-125.pdf>
- Araújo, Luísa e Coelho, Maria João (2013) “A União Europeia, os Organismos Internacionais e as Políticas Públicas” em Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão, *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*, Coimbra, Almedina, pp.377-394
- Araújo, Luísa (2014) “Educação de Adultos: Soluções Transitórias Para um Problema Persistente”, em Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Vol. I. Coimbra. Almedina, pp: 353-392
- Araújo; Luísa (2014a) “A Iniciativa Novas Oportunidades”, em Rodrigues, Maria de Lurdes, *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Lisboa, INCM/ISCTE-IUL, pp. 241-256
- Auer, Peter (2006), “Protected Mobility for Employment and Decent Work: Labour Market Security in a Globalized World”. *Journal of Industrial Relations*, 48, pp: 21-40. [descarregado em 28-03-2012]. Disponível em <http://jir.sagepub.com/cgi/content/abstract/48/1/21>
- Ávila, Patrícia (2005) *A Literacia dos Adultos. Competências-chave na Sociedade do Conhecimento*, Tese para obtenção do grau de Doutor em Sociologia. Lisboa. ISCTE-IUL
- Ávila, Patrícia (2008), “Os contextos da literacia: percursos de vida, aprendizagem e competências-chave dos adultos pouco escolarizados”, *Sociologia*, 17/18: pp. 307-337
- Ávila, Patrícia (2009). “Literacy and Social Inequalities in the Knowledge Society”, em Costa, Machado e Ávila (ed). 2009. *Knowledge and Society, Portugal in the European Context*, vol. II. Lisboa. CIES, ISCTE-UL. Celta Editora.
- Ávila, Patrícia (coord.) (2011). *Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos (PIAAC) Relatório de atividades 2010*. [Descarregado em 17-02-2015]. Disponível em <http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/Documentos/Relat%C3%B3rio%20de%20atividades%20PIAAC%202010.pdf>
- Ball, Stephen J. (2008). *The Education Debate*. Bristol. The Policy Press.
- Barros, Rita. (2013). *Educação de Adultos: Conceitos, Processos e Marcos Históricos, da Globalização ao Contexto Português*. Lisboa. Horizontes Pedagógicos.
- Barroso, João. (2005). “O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas”. *Educação & Sociedade*, Campinas, Vol. 26 n.º 92. pp: 725-751. [descarregado em 29-05-2013]. Disponível em <file://localhost/<http://www.cedes.unicamp.br>>

- Bartolini, Stefano (1994) “Tiempo e Investigación Comparativa”. Em Sartori e Morlino. *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editora. pp: 105-150 [Descarregado em 26-05-2015] Disponível em <https://spcunr.files.wordpress.com/2012/09/u1-bartolini.pdf>
- Bauer, Michael W. (2009). *The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives*. Lehrstuhl Politik und Verwaltung. Working Paper Series n.º. 1. Humboldt University. [Descarregado em 09-05-2013]. Disponível em <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/politikundverwaltung/wps/working-paper-1>
- Bauer, Michael W. et al. (2012). *Dismantling Public Policy; Preferences, Strategies and Effects*. Oxford. Oxford University Press.
- Baumgartner, Frank R. Foucault, Martial e François, Abel (2012) “Public Budgeting in the EU Commission. A Test of the Punctuated Equilibrium Thesis”, *Politique Européenne*. n.º 38, pp: 70-99. [Descarregado em 06-05-2013]. Disponível em <http://www.unc.edu/~fbaum/articles/PE-in-EU-Budgets-2012.pdf>
- Becker, Gary S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. 3ª ed. Chicago, London, The University of Chicago Press
- Benavente, Ana (coord.), et al. (1996). *A Literacia em Portugal: Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação
- Benavente, Ana. (2004). “O Pacto Educativo para o Futuro, um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal”, *Revista Ibero Americana de Educação*, n.º 34. pp:179-200. [Descarregado em 5-02-2014]. Disponível em <http://www.rieoei.org/indices.htm>
- Birkland, Thomas A. (2011). *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. 3ª ed. New York; London. M. E. Sharpe.
- Blondal, Sveinbjorn . (2002). *Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education: The Impact of Government Financing*, Paris, OCDE
- Bohlinger, Sandra. (2008). “As Competências como Elemento Basilar do Quadro Europeu de Qualificações”. *Revista Europeia de Formação Profissional*, n.º 42/43, pp. 107-24. [Descarregado em 26-10-2013]. Disponível em http://www.cedefop.europa.eu/etv/upload/information_resources/bookshop/491/42_pt_bohlinger.pdf
- Bourdieu, Pierre e Champagne, Patrick. (1992). *Les Exclus de l'Intérieur. em Aces de la recherche en sciences sociales*. Vol. 91-92 [Descarregado em 21-05-2013]. Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1992_num_91_1_3008
- Canário, Rui et al (2012) *Iniciativa Novas Oportunidades – Genealogia de uma política de educação de adultos*, artigo apresentado no VII Congresso Português de Sociologia. [Descarregado em 24-02-2015]. Disponível em http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1349_ed.pdf
- Canário, Rui. (2013). “Novos (Des)caminhos na Educação de Adultos?” *APRENDER*, n.º 34. pp. 13-19. Portalegre. Escola Superior de Educação de Portalegre
- Candeias, António. (1993). *A Situação Educativa Portuguesa: Raízes do Passado e Dívidas do Presente*. *Análise Psicológica*, 4 (XI). pp: 591-607 [Descarregado em 04-06+2014]. Disponível em [http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/1699/1/AP_11\(4\)_591-607.pdf](http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/1699/1/AP_11(4)_591-607.pdf)
- Candeias, António e Simões, Eduarda. (1999). “Alfabetização e Escola em Portugal no Século XX: Censos Nacionais e Estudos de Caso”. *Análise Psicológica*, 2 (XVII). pp: 163-194. Descarregado em 15-06-2013. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aps/v17n1/v17n1a17.pdf>
- Capella, Ana Cláudia N. (2006). “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n.º 62. pp. 25-52. [descarregado em 04-02-2013]. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>
- Capucha, Luís. (2013). “Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade”, *APRENDER*, n.º 34. pp. 29-65. Portalegre. Escola Superior de Educação de Portalegre
- Carneiro, Pedro (2008). “Equality and Educational Achievement in Portugal”. *Portuguese Economic Journal*. Vol. 7. Issue 1. pp: 17-41 [Descarregado em 17-05-2013]. Disponível em <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10258-007-0023-z#page-1>
- Carneiro, Roberto. (2003). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem: 21 ensaios para o século 21*. 2ª ed. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão
- Carneiro, Roberto. (2007). “Descobrir o tesouro”. *Comunicação & Cultura*, n.º 3. pp. 145-156. [descarregado em 17-05-2013]. Disponível em http://www.quimera-editores.com/pdf/revista3_t.pdf

- Carneiro, Roberto (org.). (2010). *Iniciativa Novas Oportunidades. Resultados da Avaliação Externa, 2009-2010*. Lisboa. Agência Nacional para a Qualificação IP
- Carneiro, Roberto (coord.). (2011). *Accreditation of Prior Learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*. Braga. UNESCO/NENON Network/CEPCER/UCP.
- Carvalho, Rómulo. (1986). *História do ensino em Portugal*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian
- Castells, Manuel.(2005). “*A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. I. 2ª ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cavaco, Cármen (2002). *Aprender fora da Escola: Percursos de Formação Experencial*. Lisboa. Educa
- Cavaco, Cármen. (2008). *Adultos Pouco Escolarizados: Diversidade e Interdependência de Lógicas de Formação*. Tese para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação. Lisboa. [Descarregado em 17 de Maio de 2015]. Disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/972/1/17505_ulsd_re286_TD_Carmen_Cavaco3.pdf
- Cavaco, Cármen (2009). *Adultos Pouco Escolarizados: Políticas e Práticas de Formação*. Lisboa. Educa
- CEDEFOP (1999) (2,ª ed.). *O Sistema de Formação Profissional em Portugal*, Thessaloniki, CEDEFOP
- CEDEFOP (2002). “*Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe, proceedings of the first international conference*. Vol.1. Florence. CEDEFOP. [Descarregado em 6-11-2014]. Disponível em http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5153_1_en.pdf
- CEDEFOP (2007). *Formação Profissional em Destaque. Portugal*. CEDEFOP. [Descarregado em 6-11-2014]. Disponível em http://www2.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/513/8023_pt.pdf
- CEDEFOP (2010), *2010 Update of the European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning – Executive summary of Final Report* [Descarregado em 6-12-2014]. Disponível em <https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2011/77641.pdf>
- CEDEFOP (2011). *VET in Europe, Country Report, Portugal, 2011*. [Descarregado em 6-12-2014]. Disponível em <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/portugal-vet-europe-country-report-2011>
- CEDEFOP (2013). *Retomar a Aprendizagem, Regressar ao Trabalho: Ajudar os Adultos Pouco Qualificados a Saírem do Desemprego*. Nota Informativa. CEDEFOP. [Descarregado em 23-01-2015]. Disponível em <http://www.cedefop.europa.eu/node/11944>
- Centeno, Vera (2011) “Lifelong learning: a policy concept with a long past but a short history”. *International Journal of Lifelong Education* n.º 30:2. pp.133-150. [descarregado em 17-05-2013]. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02601370.2010.547616>
- Chwaszcza, Christine (2008). “Game Theory”. in Della Porta (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences, A Pluralist Perspective*. Cambridge (etc.). Cambridge University Press. pp. 139-61.
- Cohen, Michael D., March, James G. E Johan Olsen P. (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, nº. 1. pp. 1-25. [descarregado em 01-05-2013]. Disponível em <http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28197203%2917%3A1%3C1%3AAGCMOO%3E2.0.CO%3B2-9>
- Collier, David (1993) “The Comparative Method”, em Ada W. Finiffer, ed. *Political Science: The State of Discipline II*. Washington DC. American Political Science Association. [descarregado em 01-05-2013]. Disponível em <http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/APSA-TheComparativeMethod.pdf>
- Comissão Europeia (1995). *Livro Branco sobre Educação e Formação: Ensinar e Aprender, Rumo à Sociedade Cognitiva*. Bruxelas. [descarregado em 26-10-2013]. Disponível em https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000037230&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA
- Comissão Europeia (2000). *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*. Bruxelas, SEC. [Descarregado em 10-05-2013]. Disponível em http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/memo_pt.pdf
- Comissão Europeia (2001) *Um livro Branco sobre a Governação Europeia*, Bruxelas, SEC [Descarregado em 10-05-2013]. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf
- Comissão Europeia (2002) *Educação e Formação na Europa: sistemas diferentes, objetivos comuns para 2010*, Luxemburgo, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. [Descarregado em 10-05-2013]. Disponível em http://adcmoura.pt/start/Educacao_Formacao_Europa.pdf

- Comissão Europeia (2006^a) *Commission Staff Working Document, Community Lisbon Programme: Technical Implementation Report*, Bruxelas. Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. [Descarregado em 15-04-2013]. Disponível em http://www.strategiadilisbonalazio.it/Archivio/Documenti/commission_staff_working.pdf
- Comissão Europeia (2006b) *Key Competences for Lifelong Learning – A European Framework*. Bruxelas, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. [Descarregado em 20-10-2013]. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/l1-learning/keycomp_en.pdf
- Comissão Europeia (2009^a) *Commission Staff Working Document, Progress towards the Lisbon objectives in education and training Indicators and benchmarks*, Bruxelas, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. [Descarregado em 20-10-2013]. Disponível em http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report_en.pdf
- Comissão Europeia (2009b) *Quadro Europeu de Qualificações para Aprendizagem ao Longo da Vida*. Luxemburgo, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. [Descarregado em 26-10-2013]. Disponível em http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_pt.pdf
- Comissão de Gestão do QCA III (2005) *Programa Operacional Educação 2000-2006. Programa Intercalar 2004*. Direção-Geral do Desenvolvimento Regional. [Descarregado em 30-01-2014]. Disponível em <http://www.qca.pt/publicacoes/download/prodep2.pdf>
- Conselho Europeu (2002) *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objetivos dos sistemas de educação e de formação na Europa*, Jornal Oficial da União Europeia C 142/01/2002. [Descarregado em 20-10-2013]. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11086_pt.htm
- Conselho Europeu (2009) *Conclusões sobre um Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e Formação (EF 2020)*, Jornal Oficial da União Europeia C 119/02/2009. [Descarregado em 20-10-2013]. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_pt.htm
- Conselho Nacional de Educação-CNE (2011). *Estado da Educação 2011: A qualificação dos Portugueses*. Lisboa. Editorial do Ministério da Educação
- Costa, António F. (2012) “Desigualdades Globais”, *Sociologia Problemas e Práticas*, n.º 68. pp: 9-32
- Costa, António F., Machado, Fernando L. e Ávila, Patrícia (ed) (2009). *Knowledge and Society, Portugal in the European Context*, vol. II. Lisboa. CIES, ISCTE-UL. Celta Editora. [descarregado em 09-04-2013]. Disponível em <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/4537/1/TrilogiaCIES02Ingles.pdf>
- Dale, Roger (1998) “Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms”, *Journal of Education Policy*, n.º 14. pp:11-17 [Descarregado em 27-05-2013]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/026809399286468>
- Dale, Roger (2000) “Globalization and Education: Demonstrating a ‘common world educational culture’ or locating a ‘globally structured Agenda’”. *Educational Theory*. vol. 50. n.º 4. [Descarregado em 27-05-2013]. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/>
- Data Angel Policy Research Incorporated. (2009) *A Dimensão Económica da Literacia em Portugal: uma análise*. Lisboa, GEPE/ME
- DeLeon, Peter. (2006) “The Historical Roots of the Field” in Moran, Michael, et al. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 39-57.
- Della Porta, Donatella e Keating, Michael (ed.) (2008) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences, A Pluralist Perspective*. Cambridge (etc.). Cambridge University Press.
- Delors, J. (coord.). (1996) *Educação, um Tesouro a Descobrir*, Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação do Século XXI. Brasília. UNESCO/ Cortez Editora. [Descarregado em 27-06-2013]. Disponível em http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf
- Dye, Thomas R. (2001). *Top Down Policymaking*. New York. Chatham House. Even Bridges Press
- Dye, Thomas R. (2010) *Understanding Public Policy*. 13^a ed. Boston (etc.). Longman.
- Dobbin, Frank. (1994) *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the railway age*. Cambridge (etc.). Cambridge University Press.

- Duarte, Alexandra (2014) “Unificação e Diversificação das Vias de Ensino” em Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) . *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Vol. I. Coimbra. Almedina, pp: 131-148
- Easton, David. (1957) “An Approach to the Analysis of Political Systems” *World Politics*. Vol. 9, No. 3. Pp. 383-400. [descarregado em 26-03-2013]. Disponível em http://web.unair.ac.id/admin/file/f_23123_System-Easton.pdf
- Enguita, M. Fernández (2006) *Educar em Tempos Inciertos*. 2.ª ed. Madrid. Ediciones Morata, S.L.
- Estevão, Pedro e Calado, Alexandre (2015) As Políticas de Educação e o Memorando de Entendimento, e m Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão (org.) *Governar com a Troika, Políticas Públicas em Tempos de Austeridade* – Coimbra. Edições Almedina.
- Esteves, Maria José (1996) *Os Novos Contornos do Analfabetismo. Analfabetismo ou Illetismo: O que é? Quem são? Onde estão?* Associação Portuguesa de Sociologia e Celta Editora. [Descarregado em 10-02-2014]. Disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR4926d386a87c2_1.pdf
- Fisher, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford; New York. Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis (2006) *A Construção dos Estados: Governação e ordem mundial no século XXI*. Lisboa. Gradiva.
- GEPE e INE, I.P. (2009) *50 anos de Estatísticas da Educação*, volume I, Lisboa, GEPE/INE
- GEPE (trad) (2011) *Educação Formal de Adultos, Políticas e Práticas na Europa (Rede Eurydice)*. Lisboa, GEPE.
- GIASE/ME (2006) *Séries Cronológicas – 30 Anos de Estatísticas da Educação – Alunos 1977-2006, Volume I*. Lisboa, GIASE/ME
- Gomes, Maria do Carmo (2012) *Qualificar adultos em Portugal: políticas públicas e dinâmicas sociais*. Tese para obtenção do grau de Doutor em Sociologia. Lisboa. ISCTE-IUL.
- Immergut, Ellen M. (1992) *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, New York, Melbourne. Cambridge University Press.
- Haas, Peter. (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*. Vol. 46, n.º 1. *Knowledge, Power and International Coordination*, pp:1-35. [descarregado em 25-09-2014]. Disponível em <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199224%2946%3A1%3C1%3AIECAIP%3E2.0.CO%3B2-%23>
- Hall, Peter. (1993) “Policy Paradigm, Social Learning and the State: the case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*. Vol. 25 n.º 3. Pp: 275-296 [Descarregado em 24-02-2015]. Disponível em <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>
- Hall, Peter e Taylor, Rosemary C.R. (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, n.º 44, pp. 936-957 [descarregado em 26-03-2013]. Disponível em <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf>
- Heidenheimer, Arnold J., Hecl, Hugh et al. 1975. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York. St. Martin’s Press. [descarregado em 25-03-2013]. Disponível em <http://www.questia.com/read/91228549/comparative-public-policy-the-politics-of-social>.
- Hill, Michael (2009) *The Public Policy Process*. 5ª ed. Harlow. Pearson Education Limited.
- Hill, Michael e Hupe, Peter (2009) *Implementing Public Policy, An Introduction to the Study of Operational Governance*. 2ª ed. London (etc.). SAGE Publications.
- Immergut, Ellen M. (2006) “Institutional Constraints on Policy” in Moran, Michael, et al. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press. pp. 557-71.
- ILO-International Labour Organization (2014) *Skills Mismatch in Europe: Statistic Brief*. Geneva. ILO; Dept. of Statistics. [Descarregado em 23-02-2015]. Disponível em www.ilo.org/publns
- INE (2013) *Aprendizagem ao Longo da Vida – Inquérito à Educação e Formação de Adultos*, 2011, Lisboa, INE I.P. [Descarregado em 21-05-2015] Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpuid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=153406399&PUBLICACOESmodo=2
- John, Peter (1998) *Analysing Public Policy*. London. Continuum

- Justino, David (2014) “Escolaridade Obrigatória: Entre a Construção Retórica e a Concretização Política” em Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) . 2014. *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Vol. I. Coimbra. Almedina, pp:109-129
- Justino, David (2015). “Preparar a Escola e o Ensino para o Futuro” em Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão, org. (2015) *Governar com a Troika, Políticas Públicas em Tempos de Austeridade* – Coimbra, Almedina, pp: 109-129
- Kingdon, John W. (2011) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª. Ed. revista. Boston (etc.). Longman.
- Knoepfel, Peter et al. (2011) *Public Policy Analysis*. Bristol. The Policy Press.
- Knoll, J.H. (2009) “A história das conferências internacionais da UNESCO sobre a educação de adultos -de Elsinor (1949) a Hamburgo (1997): a política internacional de educação de adultos através das pessoas e dos programas” em *Convergência*. Brasília. UNESCO. pp: 25-44.
- Kraft; Michael E. e Furlong, Scott R.(2010) *Public Policy, Politics, Analysis and Alternatives*. 3ª. ed. Washington. CQ Press.
- Lains, Pedro (1994) “O Estado e a Industrialização em Portugal, 1945-1990” *Análise Social*, vol. XXIX (128). pp: 923-58. [descarregado em 04-06-2013]. Disponível em http://pedrolains.typepad.com/pedrolains/files/lains_1994.pdf
- Lima, Francisco (coord) (2012) *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações*. Lisboa. Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico. [descarregado em 28-07-2013] disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/599161/2012_efa_fmc.pdf
- Lima, Francisco (coord) (2012ª) *Os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*. Lisboa. Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico. [descarregado em 28-07-2013] disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/599161/2012_efa_fmc.pdf
- Lima, Licínio (1987) *Organização e Administração de Projetos de Investigação em Educação de Adultos*. Separata de Fórum Braga. Unidade de Educação de Adultos. Universidade do Minho. [Descarregado em 25-01-2014]. Disponível em [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12207/1/Organização e Administração de Projectos de Investigação e Desenvolvimento em Educação de Adultos.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12207/1/Organização_e_Administração_de_Projectos_de_Investigação_e_Developmento_em_Educação_de_Adultos.pdf)
- Lima, Licínio (1988) “A Reorganização e a Administração da Educação de Adultos nos Trabalhos da Reforma Educativa” *Revista Portuguesa de Educação*, 1(3). pp. 69-86. Braga. C.E.E.D.C. Universidade do Minho. [descarregado em 26-03-2013]. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/444/1/1988,1%283%29,69-86%28LicinioCLima%29.pdf>
- Lima, Licínio (2010) “A Educação faz tudo? Crítica ao Pedagogismo na ‘sociedade da aprendizagem’” *Revista Lusófona de Educação*, 15, pp 41-54 [Descarregado em 14 – 01-2015. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n15/n15a04.pdf>
- Lima, Licínio (org.) (1994) *Educação de Adultos, Fórum I* (introdução). Braga, Unidade de Educação de Adultos, Universidade do Minho. [descarregado em 29-01-2014]. Disponível em [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12204/1/Educação de Adultos – Forum I.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12204/1/Educação_de_Adultos_-_Forum_I.pdf)
- Lima, Licínio, et al. (2006) *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns Contributos de Investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. [Descarregado em 23-11-2013]. Disponível em http://www1.porto.ucp.pt/twt/ProjectoFenix/MyFiles/MyAutoSiteFiles/BoasPraticas253993794/fmartins/A_Educao_em_Portugal_1986_2006_Alguns_Contributos_de_Investigacao.pdf
- Lindblom, Charles E. (1959) “The Science of “Muddling Through” *Public Administration Review*, Vol. 19, Nº. 2. pp. 79-88. [descarregado em 26-03-2013] Disponível em <http://www.archonfung.net/docs/temp/LindblomMuddlingThrough1959.pdf>
- March, James G. e Olsen, Johan P. (1984) “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nº, 3, pp. 734-749. [descarregado em 04-04-2013]. Disponível em http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf
- March, James G. e Olsen, Johan P. (1996) “Institutional Perspectives on Political Institutions” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9(3), pp: 47-64. [Descarregado em 21 – 02-2015]. Disponível em <https://books.google.pt/books?id=t7yOAwAAQBAJ&pg=PA69&lpg=PA69&dq=There+are+two+conventional+stories+of+democratic+politics>.

- Martins, C. M. Alves (1968) “Alguns Aspetos do Ensino em Portugal” *Análise Social* n.º 20-21. Vol. VI. pp: 57-80. [Descarregado em 29-10-2013]. disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224252034T4rXV1uq3Ws84DD7.pdf>
- Mata, João Trocado da (2014) “Morrer Analfabeto no Século XXI”, em Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) . *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Vol. I. Coimbra. Almedina, pp: 327-352
- Mateus, Augusto (1992) “A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios” *Análise Social*, vol. XXVII(118-119). pp. 655-671. [Descarregado em 24-01-2014]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223054629Q6yOU5pa6Gx45OK0.pdf>
- Medina, Fernando (2005) “Educação 2020” em *20 Ideias para 2020, Inovar Portugal*. Gustavo Cardoso (org.). Porto. Campo das Letras. pp: 135-155
- Melo, Alberto (2012). *Passagens Revoltas: 40 anos de intervenção por ditos e escritos*. Lisboa, Associação In Loco.
- Melo, A.; Matos, L. e Silva. O.S. (2001) *S@ber+: Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006*. Lisboa. ANEFA
- Melo, A.; Lima, L. e Almeida, M. (2002) *Novas Políticas de Educação de Adultos: o Contexto Internacional e a Situação Portuguesa*. Lisboa. ANEFA.
- Ministério da Educação (1988) *Comissão de Reforma do Sistema Educativo – Documentos Preparatórios III, Reorganização do subsistema de Educação de Adultos* (introdução). Lisboa. GEP/ME. [Descarregado em 29-01-2014]. [Descarregado em 19-5-2015] Disponível em [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12350/1/Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos – Documentos Preparatórios III.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12350/1/Reorganização%20do%20Subsistema%20de%20Educação%20de%20Adultos%20-%20Documentos%20Preparatórios%20III.pdf)
- Morrow, Raymond A. e Torres, Carlos Alberto(2004), Gramsky e a Educação Popular na América Latina, *Currículo sem Fronteiras*, v. 4, n. 2, pp: 33-50, disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol4iss2articles/morrow.pdf>
- Moury, Catherine e Freire, André (2013), *Austerity Policies and Politics: The case of Portugal*, *Pôle Sud* 2013/2 (n.º 39), pp: 35-56
- Muller, Pierre (2005) “Esquisse d’une Théorie de Changement dans l’ Action Publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs” *Revue Française de Science Politique*. Vol. 55. Presses de Sciences Po. pp: 155-87 [Descarregado em 19-10-2014]. Disponível em [http://www.gare.cree-inter.net/sites/default/files/Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique.pdf](http://www.gare.cree-inter.net/sites/default/files/Esquisse%20d%27une%20th%C3%A9orie%20du%20changement%20dans%20l%27action%20publique.pdf)
- Muller, Pierre (2010) *Les Politiques Publiques*. 8ª ed. Paris. Presses Universitaires de France.
- Neiman, Max e Stambough, Stephen J. (1998) “Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy” *Policy Studies Journal*, Vol. 26, Nº. 3. pp. 449-65. [descarregado em 02-04-2013]. Disponível em <http://www.questia.com/library/1G1-54205080/rational-choice-theory-and-the-evaluation-of-public>
- Nogueira, António Inácio C. (1996) *Para uma Educação Permanente à Roda da Vida*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional, Ministério da Educação.
- OECD (2001ª) *The Well-being of Nations: The role of Human and Social Capital*. Paris, OECD Publishing [descarregado em 18-05-2013]. Disponível em <http://www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf>
- OECD (2001b). *Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Conceptions (DeSeCo), background paper*. [descarregado em 24-10-2013]. Disponível em <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41529556.pdf>
- OECD (2001c) *Education Policy Analysis 2001*. [Descarregado em 31-10-2014]. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/1/1/34486689.pdf>
- OECD (2003) *Economic Surveys: Portugal 2003*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2005) *The Definition and Selection of Key Competences. Executive Summary*. [descarregado em 25-10-2013]. Disponível em <http://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>
- OECD (2005 a) *Economic Policy Reforms. Going for Growth 2005, country notes, Portugal* [Descarregado em 27-12-2014]. Disponível em <http://www.oecd.org/eco/labour/34486689.pdf>

- OECD (2005b) *Education at a Glance 2005. OECD Indicators*. OECD Publishing. [descarregado em 21-05-2013]. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/35333424.pdf>
- OECD (2007) *Education at a Glance 2007. OECD Indicators*. OECD Publishing. [descarregado em 21-05-2013]. Disponível em <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/39313286.pdf>
- OECD (2010) *Education at a Glance 2010. OECD Indicators*. OECD Publishing. [descarregado em 21-05-2013]. Disponível em <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45926093.pdf>
- OECD (2010a) *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes* (Vol. II) [descarregado em 18-11-2011]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>
- OECD (2010 b) *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices* (Vol. IV) [descarregado em 18-11-2011]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en>
- OECD (2010 c) *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (Vol.V) [descarregado em 18-11-2011]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en>
- OECD (2011) *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing. [descarregado em 21-05-2013]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- OECD (2012) *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, OECD Publishing. [descarregado em 28-05-2013]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>
- OECD (2013) *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. [descarregado em 21-09-2014]. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>
- OECD (2014) *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing. [descarregado em 13-05-2015]. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- Palier, Bruno e Surel, Yves (2005) “Les ‘Trois I’ et l’Analyse de l’État en Action” *Revue Française de Science Politique*, vol. 55. Pp. 7-32. [Descarregado em 20 – 10-2014]. Disponível em www.caim.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm
- Parsons, Wine (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Pierson, Paul (2000) “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics” *The American Political Science Review*, Vol. 94, n.º. 2. pp. 251-267. [descarregado em 17-04-2013]Disponível em <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/PiersonWk4APSR2000/0.pdf>
- Pierson, Paul e Skocpol, Theda (2002) “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York. pp. 693-721. [descarregado em 22-04-2013]Disponível em http://www.cua.uam.mx/biblio/ueas10P/ueaarticulos/Historical_institutionalism_in_contemporary_political_science.pdf
- Pierson, Paul (2004) *Politics in time, History, Institutions and Social Analysis*. Princeton; Oxford. Princeton University Press.
- Piketty, Thomas (2014) *Capital in the twenty-first Century*. Cambridge, London. The Belknap Press of Harvard University Press
- Pintassilgo, Joaquim e Mogarro, Maria João (2009) “Educação, Cidadania e Alfabetização em Contexto Revolucionário” em M.F.C.Sanches (Org.). *A Escola como Espaço Social: Leituras e Olhares de Professores e Alunos*. Porto, Porto Editora pp: 51-68 [Descarregado em 13-05-2014]. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4017>
- Pinto, Jorge (coord.), Matos, Lisete e Rothes, Luís (1988) *Ensino Recorrente: Relatório de Avaliação*. Lisboa. Ministério da Educação
- Pires, Eurico Lemos (2000) *Nos Meandros do Labirinto Escolar*. Oeiras. Celta Editora
- Portugal, Pedro (2004) “Mitos e Factos sobre o Mercado de Trabalho Português: A Trágica Fortuna dos Licenciados” *Boletim Económico Março 2004, Banco de Portugal*. [Descarregado em 15-05-2015]. Disponível em http://www.bportugal.pt/pt-PT/BdP%20Publicaes%20de%20Investigao/AB200403_p.pdf
- Ragin, Charles (1994) *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*, Thousand Oaks, Pine Forge Press, pp: 30-153

- Rodrigues, Maria de Lurdes (2003) “Qualificação da População Ativa em Portugal, 1991-2001” em Grupo Parlamentar do Partido Socialista (org.). *Novas Políticas para a Competitividade*. Oeiras. Celta Editora. pp. 257-266
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010) *A Escola Pública Pode fazer a Diferença*. Coimbra. Edições Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2012) *Profissões, Lições e Ensaíos*. Coimbra. Edições Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes, coord. (2014) *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Lisboa, INCM
- Rodrigues, Maria de Lurdes, Org. (2014) *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Voume I, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes, Org. (2014) *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: Conhecimento, Atores e Recursos*, Voume II, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão, org. (2013) *Políticas Públicas Para a Reforma do Estado – Coimbra*. Edições Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão, org. (2015) *Governar com a Troika, Políticas Públicas em Tempos de Austeridade – Coimbra*. Edições Almedina.
- Rothés, Luís Areal (2009) *Recomposição Induzida do Campo da Educação Básica de Adultos, Lógicas de Apropriação Local num Contexto Político-institucional Redefinido*. Braga. Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Rothés, Luís Areal (2009a) “Novas Oportunidades: uma Revolução na Aprendizagem” em *O Sentido da Mudança: Políticas Públicas em Portugal 2005-2009*. Lisboa. Fundação RES PUBLICA
- Sabatier, Paul A. (1998) “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe” *Journal of European Policy*. n.º. 51. pp. 98-130. [descarregado em 06-10-2011] Disponível em http://pubget.com/paper/pgtmp_1819b4e572a4dd1aaf9ab3dc9175ee63/The_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_Europe
- Sabatier, Paul A. ed. (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado. Westview Press.
- Salgado, Lucília (1990) “O Outro Lado da Educação -Para além do Instituído” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29. pp. 105-119. [Descarregado em 25-01-2014]. Disponível em http://www.esec.pt/cdi/ebooks/docentes/L_Salgado/Salgado_outro_lado.pdf
- Salgado, Lucília (coord.) (2011) *O Aumento das Competências Educativas das Famílias: um efeito dos Centros Novas Oportunidades*, Lisboa. Agência Nacional para a Qualificação, I. P.
- Scott, John. (2001) *Power*. Cambridge. Polity Press.
- Sebastião, João e Correia, Sónia Vladimira (2007) “A democratização do ensino em Portugal” em Viegas, Carreiras e Malamud (org.). *Portugal no Contexto Europeu, Instituições e Política*, Vol. 1. Lisboa. CIES-ISCTE e Celta Editora. pp: 107-160
- Silva, Augusto S. (1990) *Educação de Adultos, Educação para o Desenvolvimento*. Rio Tinto. Edições ASA.
- Silva, Augusto S, et al. (1998) *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP. Estudos Temáticos*. Vol.III. Lisboa. DAPP, ME
- Silva, Augusto S. (2012) “Políticas de Educação para tornar Efetiva a Escolaridades Obrigatória” em Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão (org). *Políticas Publicas em Portugal*. Lisboa. INCM/ISCTE-IUL. pp: 371-379
- Souza, Celina (2006) “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” *Sociologias* n.º. 16, pp. 20-45. [descarregado em 25-03-2013] Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2
- Stoer, Stephen R. (1983) “A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista?»” *Análise Social*, Vol. XIX (77-78-79). pp: 793-822. [descarregado em 04-03-2013]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223465326H7aDW8sd7Bn98GQ5.pdf>
- Surel, Yves (1998) “Idées, Interêts, Institutions dans l’Analyse des Politiques Publiques” *Pouvoirs* n. 87. pp: 161-178. [descarregado em 21-11-2014]. Disponível em http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/87Pouvoirs_p161-178_chroniques_analyse_politiques_publiques.pdf
- Teodoro, António (1995) “Reforma Educativa ou a legitimação do discurso sobre a prioridade educativa” *Educação, Sociedade & Cultura*, n.º 4. pp. 49-70. [Descarregado em 27-01-2014]. Disponível em

<http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC4/4-2-teodoro.pdf>

- Teodoro, António (1999) “Os Programas dos Governos Provisórios no Campo da Educação: de uma Intenção de Continuidade com a Reforma Veiga Simão à elaboração de um programa para uma Sociedade a Caminho do Socialismo” *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 11, pp: 29-66). [Descarregado em 04-06-2013] Disponível em <http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC11/11-2-teodoro.pdf>
- Teodoro, António (org.) (2002) *As Políticas de Educação em Discurso Direto (1955-1995)*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional
- Teodoro, António (2010) “O fim do Isolacionismo, da Participação de Portugal no Plano Marshall ao Projeto Regional do Mediterrâneo” *Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias*. pp. 48-54. [descarregado em 04-03-2013] Disponível em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rhumanidades/article/view/1330/1083>
- Teodoro, António e Aníbal, Graça (2007) “A Educação em Tempos de Globalização. Modernização e Hibridismo nas Políticas Educativas em Portugal” *Revista Lusófona de Educação*, 10. pp: 13-26. [Descarregado em 01-06-2013]. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n10/n10a02.pdf>
- Tight, Malcolm (2002) *Key Concepts in Adult Education and Training*. 2.ª ed. London e New York. Taylor & Francis Group
- Thelen, Kathleen (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States and Japan*. Cambridge (etc.) Cambridge University Press.
- True, James L. Jones, Bryan D. e Baumgartner, Frank R. (2007) “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking” em Sabatier, *Theories of the Public Process*. pp. 155-187.
- Tsebelis, George (1995) “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism” *British Journal of Political Science*. Vol. 25. n.º 3. pp: 289-325
- Tsebelis, George (2000) “Veto Players and Institutional Analysis” *Governance; An Institutional Journal of Policy and Administration*, vol.13. n.º 4. Malden & Oxford. Blackwell Publishers, pp. 441-474
- Tsebelis, George (2001) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton UP and Russell Sage Foundation. [Descarregado em 22-09-2014]. Disponível em http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/tsebelis_book.pdf
- UNESCO (1949) *Summary Report of the International Conference on Adult Education*. Elsinore, Dinamarca. [Descarregado em 09-10-2013]. Disponível em http://www.unesco.org/education/uie/confintea/elsino_e.pdf
- UNESCO (1957) *World Illiteracy on mid-century: a Statistical Study*. Paris. UNESCO. [Descarregado em 16-10-2013]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000029/002930eo.pdf>
- UNESCO (1960) *World Conference on Adult Education, Montreal, Canada, August 1960. Final Report*. Paris, UNESCO Ed. [Descarregado em 09-10-2013]. Disponível em http://www.unesco.org/education/uie/confintea/montre_e.pdf
- UNESCO (1976) *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*. Nairobi. Conferência Geral da UNESCO. [Descarregado em 09-10-2013]. Disponível em http://www.unesco.org/education/uie/confintea/nairob_s.pdf
- UNESCO (1987) *World Education at a Glance*, UNESCO Office of Statistics. [Descarregado em 26-01-2014]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000784/078434mb.pdf>
- UNESCO (1997) *Declaração de Hamburgo: Agenda para o Futuro*. Brasília. UNESCO. [Descarregado em 10-10-2013]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>
- UNESCO (1998) *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*. [Descarregado em 10-10-2013]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>
- UNESCO (2009) *Convergência*. Brasília. UNESCO, Ação Educativa, DVV Internacional [Descarregado em 09-10-2013]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001861/186173por.pdf>
- UNESCO (2010a) *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília. UNESCO. [Descarregado em 10-10-2013]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>

- UNESCO (2010b) *CONFINTEA VI: Marco de Ação de Belém*. Brasília. UNESCO. [Descarregado em 10-10-2013]. Disponível em http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/working_documents/Belem_Framework_Final_ptg.pdf
- Vilela; Alexandra (2014), “Os Fundos Estruturais e a Educação”, em Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: Conhecimento, Atores e Recursos*, vol. II, Coimbra, Almedina pp: 615-638
- Voss, Eckhard e Dornelas, António (2011), *European Social Dialogue 2009-2011: Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*, Synthesis Report, Brussels, European Social Partners/ European Commission
- Wallace, Helen et al. (ed.) (2010) *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press
- Waters, Malcolm (1994) *Modern Sociological Theory*. London (etc.) SAGE Publications
- Waters, Malcolm (1999) *Globalização*. Oeiras. Celta Editora
- Zahariadis, Nikolaos (2007) “The Multiple Streams Framework: Structures, Limitations, Prospects” em Sabatier, *Theories of the Public Process*. pp. 65-92

SITOGRAFIA

Portal da ANQEP <http://www.anqep.gov.pt/>

Portal da Assembleia da República <http://www.parlamento.pt/>

Portal da Comissão Europeia <http://ec.europa.eu/>

Portal da Direção-geral de Estatísticas da Educação e da Ciência <http://www.dgeec.mec.pt/>

Portal da FNE <http://www.fne.pt/>

Portal da FENPROF <http://www.fenprof.pt/>

Portal da OCDE <http://www.oecd.org/>

Portal da UNESCO <https://en.unesco.org/>

Portal da TVI24 <http://www.tvi24.iol.pt/>

Portal das Qualificações <http://www.portaldasqualificacoes.pt/>

Portal do Governo <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

Portal do Instituto do Emprego e Formação Profissional <http://www.iefp.pt/>

Portal do Instituto Nacional de Estatística www.ine.pt/

Portal do Jornal de Negócios <http://www.jornaldenegocios.pt/>

Portal do jornal Diário de Notícias <http://www.dn.pt/>

Portal do jornal Público <http://www.publico.pt/>

Portal do Observatório das Desigualdades <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/>

Portal Oficial da União Europeia <http://europa.eu/>

Portal do semanário Expresso <http://expresso.sapo.pt/>

ANEXO A – Guiões das Entrevistas

Guião das entrevistas realizadas a: Ana Canelas, Augusto Santos Silva, David Justino, Francisco Madelino, Luís Capucha, Paulo Feliciano e Roberto Carneiro

Na investigação que estou a fazer no âmbito do Programa Doutoral em Políticas Públicas do ISCTE-IUL, sob orientação da Professora Doutora Patrícia Ávila, estudo o impacto das medidas de política de educação e formação de adultos no combate ao défice de qualificação da população adulta em Portugal, no período que decorre desde aprovação da Lei de Bases da Educação até ao presente.

A sua opinião, enquanto profundo conhecedor do tema e das trajetórias desta área de política em Portugal, mas também enquanto corresponsável pela orientação, concretização e acompanhamento de medidas de política nesta área lançadas na última década, será de grande importância para o bom desenvolvimento da minha investigação.

É neste sentido que coloco as seguintes cinco questões, cujas respostas me ajudarão certamente a compreender melhor os processos de concretização e avaliação das Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos em Portugal.

Questão 1

ENQUADRAMENTO

Na fase imediatamente a seguir à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que coincidiu com a entrada de Portugal para a então CEE, e durante mais de uma década, o ensino recorrente foi praticamente a única modalidade de educação de adultos promovida em Portugal. Esta modalidade mimetizava a estratégia educativa concebida para crianças e jovens, sem ter em conta a especificidade e características da população adulta. Nesse mesmo período, a formação profissional, coordenada pelo IEFP, conheceu uma grande expansão, beneficiando de avultados investimentos financeiros, com forte contributo de fundos comunitários.

Como avalia o modelo de intervenção adoptado entre 1986 e o princípio deste século para qualificar a população ativa portuguesa, e em que medida considera ter contribuído para diminuir o défice de qualificação desse segmento de população?

Questão 2

ENQUADRAMENTO

Desde sempre e até o princípio deste século, a educação de adultos e a formação profissional seguiram trajetórias paralelas e muitas vezes divergentes com tutelas, metodologias, recursos e enquadramentos institucionais bem distintos. Há quem diga que este foi neste modelo que residiram os principais obstáculos que as políticas de educação de adultos enfrentaram ao longo do tempo.

Como avalia esta questão? Quais foram, em sua opinião, os principais efeitos que a separação entre estas duas áreas de política tiveram na persistência do défice de qualificação da população adulta portuguesa?

Questão 3

ENQUADRAMENTO

Em 1995, na sequência da divulgação dos resultados do Estudo Nacional de Literacia, o baixo nível de literacia e de qualificação da população adulta portuguesa adquiriu um protagonismo público e

político inédito em Portugal. Praticamente em simultâneo, verificou-se uma mudança de ciclo político, com a tomada de posse do Engenheiro António Guterres como Primeiro-ministro, e a educação passou a ser uma das grandes prioridades políticas do país, prioridade que se estendeu também ao campo da educação de adultos; a partir de 2000 com a criação da ANEFA, tem início uma nova fase de políticas públicas de educação de adultos, com a adoção de estratégias e metodologias inovadoras em Portugal (como é o caso dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências adquiridas ao longo da vida), passando os responsáveis pelas políticas de educação e formação profissional a trabalhar de forma articulada para um objetivo comum.

Em sua opinião, quais as vantagens e inconvenientes das orientações políticas seguidas nesta fase e na fase anterior (de predomínio do ensino recorrente), e qual considera a estratégia que se revelou mais adequada para contribuir para a diminuição do défice de qualificação da população adulta portuguesa?

Questão 4

ENQUADRAMENTO

Nos últimos anos, a medida de política com mais impacto no campo da educação e formação de adultos, foi a Iniciativa Novas Oportunidades, no âmbito da qual foram certificados muitos milhares de adultos. O programa foi alvo de muitas críticas, tendo sido acusado, designadamente, de “promover o facilitismo” e de “trabalhar para as estatísticas”, acabando por ser extinto pelo atual governo.

Como comenta o trabalho desenvolvido no âmbito das Novas Oportunidades, as críticas de que foi alvo e a recente decisão de extinção do programa?

Questão 5

Na sua opinião, que traços gerais deverá ter uma futura política de educação e formação de adultos que possa efetivamente contribuir para a diminuição do défice de qualificação da população adulta em Portugal

MUITO OBRIGADA.

Luísa Araújo

Guião das entrevistas realizadas a Alda Fernandes, António Saraiva, Carlos Silva e Hugo Dionísio

Na investigação que estou a fazer no âmbito do Programa Doutoral em Políticas Públicas do ISCTE-IUL, sob orientação da Professora Doutora Patrícia Ávila, estudo o impacto das políticas de educação e formação de adultos no combate ao défice de qualificação da população adulta em Portugal, no período que decorre desde 1974 até ao presente.

A sua opinião, enquanto profundo conhecedor do mercado de trabalho e das necessidades das empresas, no que respeita ao nível e tipo de qualificações da população ativa portuguesa, mas também enquanto importante parceiro social que tem estado presente nos debates que informam as tomadas de decisão nesta área de política, será de grande importância para o bom desenvolvimento da minha investigação.

É neste sentido que coloco as seguintes questões, cujas respostas me ajudarão certamente a compreender melhor as opções e alternativas da ação política nesta área, nas últimas décadas.

Questão 1

ENQUADRAMENTO

Desde sempre e até o princípio deste século, a educação de adultos e a formação profissional seguiram trajetórias paralelas e muitas vezes divergentes com tutelas, metodologias, recursos, intervenientes e enquadramentos institucionais bem distintos. Entre 1986 e 2000, sensivelmente, o ensino recorrente foi praticamente a única modalidade de educação de adultos promovida em Portugal, replicando para os adultos o modelo de educação dirigido a crianças e jovens e da responsabilidade do Ministério da Educação. Nesse mesmo período, a formação profissional, coordenada pelo IEF, conheceu uma grande expansão, beneficiando de avultados investimentos financeiros, com forte contributo de fundos comunitários.

Como avalia o modelo de intervenção adoptado durante este período para qualificar a população ativa portuguesa, e em que medida considera ter contribuído para uma melhoria do desempenho da generalidade das empresas e para diminuir o défice de qualificação da população ativa portuguesa?

Questão 2

ENQUADRAMENTO

Em 1995, na sequência da divulgação dos resultados do Estudo Nacional de Literacia, o baixo nível de literacia e de qualificação da população adulta portuguesa adquiriu um protagonismo público e político inédito em Portugal. Praticamente em simultâneo, verificou-se uma mudança de ciclo político, com a tomada de posse do Engenheiro António Guterres como Primeiro-ministro, e a educação passou a ser uma das grandes prioridades políticas do país, prioridade que se estendeu também ao campo da educação de adultos; a partir de 2000, tem início uma nova fase de políticas públicas de educação e formação de adultos, com a adoção de estratégias e metodologias inovadoras em Portugal (como é o caso dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências adquiridas ao

longo da vida-RVCC), passando os responsáveis pelas políticas de educação e formação profissional a trabalhar de forma articulada para um objetivo comum.

Em sua opinião, quais as vantagens e inconvenientes das orientações políticas seguidas nesta fase e na fase anterior, e qual considera a estratégia que se revelou mais adequada para contribuir para uma maior adequação da qualificação da população ativa às necessidades das empresas portuguesas?

Questão 3

Há quem diga que os principais obstáculos que as políticas de qualificação de adultos enfrentaram ao longo do tempo se devem ao longo período em que a educação de adultos e a formação profissional percorreram trajetórias distintas e desarticuladas.

Como avalia esta questão? Quais foram, em sua opinião, os principais efeitos que a separação entre estas duas áreas de política tiveram na persistência do défice de qualificação da população adulta portuguesa?

Questão 4

ENQUADRAMENTO

Nos últimos anos, a medida de política com mais impacto no campo da educação e formação de adultos, foi a Iniciativa Novas Oportunidades, que envolveu os Ministérios da Educação e do Trabalho, mas também muitas empresas, autarquias e associações, que estabeleceram parcerias com a Iniciativa foram. Este programa, no âmbito do qual foram certificados muitos milhares de adultos, foi alvo de muitas críticas, tendo sido acusado, designadamente, de “promover o facilitismo” e de “trabalhar para as estatísticas”, acabando por ser extinto pelo atual governo.

Como comenta o trabalho desenvolvido no âmbito das Novas Oportunidades, as críticas de que foi alvo e a recente decisão de extinção do programa?

Questão 5

Na sua opinião, que traços gerais deverá ter uma futura política de educação e formação de adultos que possa efetivamente contribuir para a diminuição do défice de qualificação da população adulta e simultaneamente adequar-se aos interesses e necessidades das empresas portuguesas?

MUITO OBRIGADA.

Luísa Araújo

Guião da entrevista realizada a Alexandra Vilela

Na investigação que estou a fazer no âmbito do Programa Doutoral em Políticas Públicas do ISCTE-IUL, sob orientação da Professora Doutora Patrícia Ávila, estudo o impacto das medidas de política de educação e formação de adultos no combate ao défice de qualificação da população adulta em Portugal, no período que decorre desde 1974 até ao presente.

A sua opinião, enquanto profunda conhecedora do tema e das trajetórias desta área de política em Portugal, designadamente no que respeita à mobilização de recursos financeiros para esta área de política, será de grande importância para o bom desenvolvimento da minha investigação.

É neste sentido que coloco as seguintes cinco questões, cujas respostas me ajudarão certamente a compreender melhor os processos de concretização e avaliação das Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos em Portugal.

Questão 1

ENQUADRAMENTO

Desde 1989 que a educação de adultos é apoiada por fundos comunitários: 1) no âmbito do PRODEP I (1989-93), em que a educação de adultos teve o estatuto de subprograma, foram consignados mais de 60 milhões de euros para esta área, dos quais cerca de 43,5 milhões eram fundos comunitários; 2) no PRODEP II (1994-99), a educação de adultos perde o estatuto de subprograma, os apoios concedidos são mais limitados (um total de 31 milhões de euros, dos quais cerca de 23 milhões são fundos comunitários) que se enquadravam no “Quadro de Ação do Ensino Recorrente”, que abrangia jovens e adultos, desaparecendo inclusivamente a referência à educação de adultos.

Durante toda esta década, a única modalidade promovida para a educação de adultos em Portugal é o ensino recorrente.

Tendo em conta as avaliações dos PRODEP I e II, qual o grau de eficácia da utilização dos recursos financeiros mobilizados para a Educação de Adultos entre 1989 e 1999?

Questão 2

ENQUADRAMENTO

Por seu lado, a formação profissional inserida no mercado de trabalho, gerida pelo IEFP, obteve, logo a partir de 1986, financiamento do FSE, e, no QCAI (1989-93) o IEFP geria diretamente 14 dos 21 programas operacionais de emprego e formação; no QCAII, beneficiou, designadamente no âmbito do Programa Pessoa, de financiamentos consideráveis. A título de exemplo, entre 1994 e 1997, a educação beneficiou de 61,2 milhões de euros (incluía ensino recorrente e ensino profissional) de fundos comunitários, enquanto que a formação profissional, só nas modalidades de Formação Inicial e de Formação Contínua, recebeu 116,2 milhões de euros.

Como comenta esta opção de investimento preferencial na formação profissional inserida no mercado de trabalho, e em contrapartida, de aparente desinvestimento na educação de adultos?

Questão 3

ENQUADRAMENTO

No âmbito do PRODEP III (2000-2006), quebra-se a hegemonia do ensino recorrente e são propostos para financiamento métodos inovadores de educação e formação de adultos, coordenados de forma articulada pelos ministérios da educação e do trabalho, sendo então mobilizados, no total, mais de 81 milhões de euros, sendo cerca de 60,8 milhões fundos comunitários.

Esta estratégia adotada para as políticas de educação e formação de adultos é consolidada e reforçada após o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades, e reflete-se no financiamento mobilizado no âmbito do POPH, plano operacional do QREN 2007-13, que canaliza, para o campo da educação de adultos (eixo 2 do programa), mais de 300 milhões de euros, sendo cerca de 223 milhões provenientes do FSE.

Em sua opinião, esta mudança de estratégia política e a mobilização de recursos significativos para a qualificação da população adulta teve algum efeito sobre o grau de eficácia na utilização dos recursos comunitários para a melhoria do nível de qualificação da população adulta, relativamente à avaliação que fez dos PRODEP I e II?

Questão 4

ENQUADRAMENTO

A Iniciativa Novas Oportunidades foi extinta pelo atual governo, que parece ter abandonado igualmente as metodologias e estratégias programáticas que orientaram as políticas de educação e formação de adultos na última década.

O QREN 2014-2020 integra programas ou medidas que, na sua opinião, poderão contribuir de forma eficaz para a melhoria do nível de qualificação da população adulta portuguesa e que permitam ao país cumprir os objetivos com que se comprometeu, nesta área, no âmbito da Estratégia Europa 2020?

MUITO OBRIGADA.

Luísa Araújo