

# POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PERMANENTE: QUALIFICACIONISMO ADAPTATIVO OU EDUCAÇÃO DE ADULTOS?

LICÍNIO C. LIMA

Instituto de Educação da Universidade do Minho, Portugal<sup>1</sup>  
llima@ie.uminho.pt

## RESUMO

O artigo discute o conceito de “educação permanente” e suas ambiguidades, com referência especial à educação de adultos em Portugal enquanto parte de um sistema global de educação ao longo da vida. Contradições políticas e medidas governamentais descontínuas, ao longo das últimas quatro décadas em Portugal, são examinadas, até ao lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades, que visava o reconhecimento e certificação das aprendizagens dos adultos. Algumas conclusões, apoiadas em dados empíricos recolhidos numa associação local do norte de Portugal, destacam a importância da educação de base de acordo com os adultos, os educadores e empregadores, mas não os propósitos de empregabilidade politicamente esperados.

**Palavras-chave:** Educação permanente; políticas de educação de adultos; reconhecimento e certificação de competências; qualificações.

## Policies for lifelong education: adaptive qualification or adult education?

## ABSTRACT

The paper discusses the concept of “éducation permanente” and its ambiguities with special reference to adult education policies in Portugal, taken as a part of a comprehensive system of lifelong education. Political contradictions

---

1 Professor catedrático do Departamento de Ciências Sociais da Educação e investigador do Centro de Investigação em Educação (CIEd/FCT). O texto retoma e reelabora uma primeira versão publicada em castelhano pelo Instituto Paulo Freire de Espanha, na sequência de um seminário realizado em 2013 em Xàtiva-Valência.

and discontinuous governmental measures are examined throughout the last four decades in Portugal till the launching of the New Opportunities Initiative aiming at recognizing the prior learning of adults. Some conclusions supported by empirical data collected in a local association in the North of Portugal stress the importance of adult basic education according to adult learners, educators and employers but not the employability purposes which were politically expected.

**Keywords:** Lifelong education; adult education policies; recognition of prior learning; qualifications.

## 1. EDUCAÇÃO PERMANENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Não obstante as ambiguidades do conceito, com apropriações diferenciadas desde a década de 1960, e dos vários equívocos que, por vezes, reduziram a amplitude da educação permanente a uma versão escolarizante, do tipo escola permanente, ou ensino permanente, até às mais recentes versões gestionárias que, especialmente em tempos de crise (Lima, 2011), a tendem a limitar a uma estratégia de formação de recursos humanos para a empregabilidade e a competitividade económica, a educação foi normativamente definida como permanente, ao longo de toda a vida, desde que nascemos até que morremos, de acordo com o seu projeto inicial. A dimensão utópica da educação permanente permaneceu, em muitos casos, inteiramente por realizar no plano das políticas e das práticas educativas, mais ou menos limitada à sua condição de princípio constante nos preâmbulos das legislações, mas sem outras consequências de maior no plano das práticas educativas, sem um “topos”, ou lugar, de concretização efetiva de um ideal que continua a ser proclamado há mais de meio século por governos democráticos. Em Portugal, curiosamente, a criação de uma Direção-Geral de Educação Permanente, no interior do Ministério da Educação, ocorreu ainda antes de 25 de Abril de 1974, quando sopravam já ventos de mudança que só por pouco tempo o regime político pôde estancar.

Houve, ao longo das últimas décadas, algumas exceções significativas, aproximações várias ao conceito, que dependeram consideravelmente de políticas públicas de feição “social-democrata”, por iniciativa de Estados democráticos de bem-estar social, especialmente no norte da Europa e após a segunda guerra mundial. Em todos os casos, foram medidas de organização e provisão pública realizadas em torno do conceito de sistema educativo nacional, quase sempre garantindo redes públicas de educação e ensino, bem como o apoio estatal, dentro de condições minimamente controladas pelo Estado central, regional ou local, a iniciativas educativas, culturais e políticas, historicamente forjadas por igrejas, comunidades, sindicatos, organizações da sociedade civil, etc., particularmente no caso da educação de adultos. Dessa forma se viram reforçados e reconhecidos pelo Estado certos movimentos da sociedade civil, então incorporados, pelo menos parcialmente, no âmbito de políticas públicas nacionais a que deram um cunho educacional e cultural por vezes bastante

peculiar, com marcas distintivas profundas e que permaneceram até hoje (é o caso dos países nórdicos e da sua “folksbildning”, por exemplo, incluindo os círculos de estudo e as escolas superiores populares); embora, por outro lado, a sua inclusão no âmbito de políticas estatais e de parcerias várias também lhes tenha, por vezes, limitado o campo de ação e, ao menos parcialmente, conduzido a situações de cooptação por parte do Estado. Tais situações são hoje, de resto, comuns a vários movimentos sociais e organizações não-governamentais, especialmente quando estes foram utilizados pelo Estado para se substituírem ao Estado, já não numa lógica de democratização do Estado-Providência, mas mais de transmutação do Estado em “Estado gestor”, “estratega”, ou “supervisor”, devolvendo responsabilidades e encargos ao heterogéneo “terceiro setor” (Lima, 2012b, pp. 97-110; Montaña, 2002).

Os países da Europa do Sul, designadamente a Espanha (Flecha, 1992) e Portugal (Lima, 1992), embora tivessem contado com movimentos associativos e de educação popular em momentos concretos, geralmente breves (mesmo quando intensos), da sua história do século XX, foram profundamente marcados por regimes autoritários que se revelaram indiferentes às iniciativas políticas de democratização da educação e de combate às desigualdades sociais. No caso de Portugal, Alberto Melo (2004, pp. 41-44) falou, com propriedade, de um “obscurantismo programado”. Ora a educação permanente, ou ao longo de toda a vida, mesmo no quadro institucional das democracias capitalistas e liberais ocidentais, já não apenas centrada em objetivos de ilustração, de generalização de uma escolaridade obrigatória para crianças e jovens, cada vez mais longa, de educação liberal, de educação popular e de adultos, que começava a abrir caminho para protagonismos futuros da educação técnica e da formação profissional, com seus objetivos de formação contínua e de reciclagem, de educação em alternância, como formas de responder funcionalmente às mudanças tecnológicas e às necessidades de uma mão-de-obra cada vez mais habilitada, revelava-se, globalmente, uma ideia incompatível com as ditaduras de Franco e de Salazar-Caetano. No caso específico da educação de adultos, componente incontornável de qualquer projeto democrático, e de liberdade, para a educação permanente, e como contribuição para a constituição de cidadãos ativos, participantes na *res publica*, a situação vivida no início da década de 1970, em Portugal e em Espanha, embora com intensidades e características diversas, evidenciava bloqueamentos políticos inultrapassáveis, uma ausência de políticas públicas que só um regime democrático poderia conceber e realizar, embora as necessidades desenvolvimentistas e de produção de “capital humano” já se fizessem sentir em ambos os países, dado o movimento de modernização e internacionalização das duas economias, com maior destaque para o caso de Espanha.

A ausência de políticas públicas de educação permanente, em todos os seus níveis ou subsistemas, com particular destaque para a educação de pessoas adultas, representou, historicamente, uma opção política intencional tendo em vista a manutenção de regimes autoritários e das suas políticas de controlo social.

Por essa razão se assistirá, com os processos de democratização dos dois países, especialmente no caso português e dada a sua natureza de golpe militar que imediatamente granjeou a adesão popular (logo a 25 de Abril de 1974) e deu origem a um processo revolucionário, a processos descentralizados e autónomos de grande criatividade socioeducativa e cultural em torno da educação popular.

Em Portugal, foram visíveis as lutas entre diferentes projetos de educação permanente durante o chamado “Processo Revolucionário em Curso” (PREC), designadamente entre as correntes a que Stoer (1986) chamou de “alfabetização” (mais centralista) e de “poder popular” (mais descentralizada e ligada a movimentos de base). Mas os conflitos também ocorreram depois da entrada em cena dos governos constitucionais, após a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, com as políticas públicas a serem orientadas, durante um certo período - que não foi tão curto quanto geralmente se pensa -, por um modelo de políticas sociais de tipo “democrático-participativo” (Lima & Guimarães, 2011, pp. 63-101). Concedeu-se protagonismo ao associativismo popular e a iniciativas de tipo comunitário e descentralizado, contrariando lógicas centralistas, vanguardistas e de campanha, valorizando um conceito amplo e multifacetado de educação permanente e de educação de adultos, atribuindo aos serviços do Ministério da Educação um papel de apoio às iniciativas locais e comunitárias (Melo & Benavente, 1978).

Os maiores avanços na construção de um sistema de educação permanente, no Portugal democrático, registaram-se, no entanto, no âmbito do sistema escolar, incluindo todos os graus de ensino e também, de forma notável, o ensino superior. A Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1986, reforçou juridicamente a educação escolar e as duas décadas seguintes registaram os efeitos de políticas educativas que expandiram direitos, alargaram as redes públicas de estabelecimentos, aumentaram os orçamentos para a educação. Porém, em matéria de educação permanente (conceito que desapareceu do discurso político e legislativo português) e, especialmente, em matéria de educação de adultos, a Lei de Bases limitou todo o seu campo teórico e educativo a duas prioridades que, bem cedo, ganhariam estatuto de quase exclusividade por parte das políticas e respetivos apoios estatais: o ensino recorrente de adultos (modalidade escolar de segunda oportunidade) e a formação profissional. Em ambos os casos se visou sobretudo os públicos jovens, procurando resolver as consequências do insucesso e do abandono escolares, condenando a educação de adultos, subitamente “rejuvenescida” por públicos jovens que deveriam ter frequentado a escola com sucesso, ou permanecer nela, a uma estratégia remediativa em larga escala. O dilema era evidente: não se poderia ignorar um público jovem que se pretendia que retornasse à escola para adultos; os adultos propriamente ditos evidenciavam taxas de escolarização das mais baixas da Europa, mas não representavam uma prioridade, nem justificavam programas específicos de educação formal e não-formal que fossem capazes de se articular com lógicas de formação no/para o mundo do trabalho, com dinâmicas comunitárias, com

projetos de intervenção socioeducativa e de desenvolvimento local.

Em poucos anos, a educação de adultos revelou-se o setor mais crítico e mais desvitalizado no âmbito de um projeto de educação permanente, que simplesmente inexistia em Portugal, de resto já substituído pela novel designação de “educação e aprendizagem ao longo da vida”, que os responsáveis políticos consideravam uma inovação produzida pela União Europeia e pela OCDE, ignorando quer a sua genealogia e respetivo antepassado, promovido pela UNESCO com a designação “educação permanente”, e sob o lema “aprender a ser”. Ignoravam, também, as profundas diferenças políticas e conceptuais que separavam, agora, a “educação ao longo da vida” (traduzida do inglês) da sua outrora congénere “educação permanente” (traduzida do francês). Realmente, tratava-se, agora, de dois conceitos distintos, mas a opção linguística pouco interferia na matéria, para além do mais genérico e já naturalizado domínio da língua inglesa. Mais radicalmente, o que se encontrava em profunda oposição política e educativa era o conceito de “educação ao longo da vida”, mesmo na sua versão inglesa, que havia sido teórica e politicamente construído por referência ao Estado-Providência e a modelos de políticas sociais de signo “social-democrata”, e por vezes mesmo de tipo democrático-participativo, permitindo estabelecer pontes entre a educação popular de inspiração crítica e as perspetivas modernizadoras e de racionalização, ou o “modelo de modernização e controlo social por parte do Estado” (Lima & Guimarães, 2011, pp. 63-101). A agora terminologicamente revisitada, mas simultaneamente ressignificada em termos radicalmente distintos, “educação ao longo da vida”, representava um novo racional político-educativo e a matriz, simultaneamente semântica e conceptual, dos seus derivados verdadeiramente centrais: aprendizagem, qualificações, habilidades, empregabilidade, empreendedorismo.

Transitou-se da esfera pública estatal para o mundo da economia privada e dos mercados, da educação para todos para a educação de todos os indivíduos, através da responsabilidade individualizada de cada um e das suas competências competitivas, em função das suas escolhas, bem informadas, no mercado da aprendizagem. A educação de adultos foi sujeita a uma erosão nos discursos políticos, sempre a favor da aprendizagem enquanto responsabilidade e escolha individual, tendo reaparecido com algum protagonismo na sequência da CONFINTEA VI, realizada em 2009, em Belém do Pará, Brasil; mesmo assim sob a designação de “aprendizagem e educação de adultos”, após os exageros de individualização por parte de algumas receções governamentais em torno do conceito de “aprendizagem ao longo da vida”, que emergira com grande centralidade na CONFINTEA V, em 1997 (Hamburgo, Alemanha), dessa forma tendo servido, mesmo que não intencionalmente, para legitimar o recuo, ou mesmo a “evasão”, do Estado e para diminuir o papel das políticas públicas.

Subordinada à economia e, agora, ao “aprender para ganhar”, a educação permanente foi substituída pela permanente capacitação e aquisição de habilidades economicamente valorizáveis, no quadro de um racional de “gestão de recursos

humanos” (Lima & Guimarães, 2011, pp. 63-101) em que a “formação vocacional” deixa para trás a suspeita, e completamente fora de moda, “educação para a emancipação”, atribuindo as causas do desemprego estrutural a uma irresponsável e desajustada formação que permitiu a cristalização de um desencontro entre a educação e a vida, só regenerável através de um novo paradigma de ajustamento entre os dois, promovendo destrezas úteis e qualificações adaptáveis às necessidades da “economia do conhecimento” e da “sociedade da aprendizagem”.

Não é, portanto, a educação que se pretende que seja permanente; é o qualificacionismo adaptativo e instrumental que, por definição, ou é permanente ou não é, simplesmente, adaptativo. A ideologia qualificacionista baseia-se no elogio hiperbólico, insular e despolitizado, das qualificações enquanto instrumentos racionais de adaptação aos quesitos da economia e do mercado de trabalho, revelando empiricamente as suas inconseqüências. Não somente enquanto programa que, frequentemente, roça o doutrinamento, o adestramento e a respetiva alienação, mas também considerando os seus ideais de empregabilidade e de empreendedorismo, desmentidos empiricamente por um crescente desemprego estrutural, por fenómenos de trabalho intermitente, sem direitos, precário, que afeta todos e, também, a geração jovem mais escolarizada que alguma vez existiu nos países do Sul da Europa.

## 2. INTERMITÊNCIAS POLÍTICAS

A contradição é plena e só poderia resultar num projeto político e pedagógico inconsequente: para uma educação permanente, políticas intermitentes?

Pelo contrário, um projeto político-educativo que se apresentasse como estrutural, comprometendo em primeiro lugar o Estado e exigindo deste a necessária abertura a processos de tomada de decisão política que garantissem uma participação substantiva dos atores socioeducativos que fazem, realmente, a educação, exigiria alguma constância nos princípios, nas estruturas, nas prioridades, nos financiamentos. É essa constância, ou estabilidade estrutural, que permite construir um sistema de educação permanente e, a partir dele, articular os seus diversos níveis e projetos, as diferentes áreas de intervenção, as dimensões a desenvolver, a diversidade de atores, assim conferindo sentido estratégico a uma miríade de processos, participantes e resultados educativos daí resultantes. Só um mínimo de permanência de estruturas e objetivos políticos poderá viabilizar um projeto de educação permanente, governado e participado democraticamente, de configuração policêntrica, plenamente aberto às diversidades de todo o tipo, aos tempos e lugares diferenciados em que a educação permanente ocorre, ao longo e ao largo de toda a vida, e não apenas como preparação para a vida. Neste sentido, se a educação permanente é vida, não se situando antes nem depois, nem fora ou para além da vida, ela exige uma grande plasticidade e capacidade de mudança, a criatividade permanente dos seus processos, a incorporação de pessoas sempre novas e diferentes, o diálogo renovado com velhos e novos movimentos sociais, a capacidade de aperfeiçoar

processos pedagógicos, de criar novas formas de organização mais justas e modelos de governação mais democráticos, de afrontar criticamente os poderes estabelecidos e os seus objetivos de reprodução das desigualdades.

Em suma, só num sistema de educação permanente consolidado, dotado de defensores institucionalmente fortes e ativos, capazes de resistirem às tentativas para o seu enfraquecimento e para a destruição do contrato social que em seu torno foi, historicamente, indispensável, conseguindo rechaçar as tentativas de privatização e de mercadorização de algumas das suas mais apetecíveis valências, será possível não só manter o seu projeto, mas, sobretudo, introduzir as mudanças que se revelem indispensáveis à sua renovação.

O problema não reside, portanto, em qualquer necessidade de manutenção, intocada, das políticas de educação permanente, as quais, pelo contrário, bem cedo se revelariam incapazes de responder criticamente e criativamente aos problemas do tempo presente. Do que se trata é de dotar o projeto de educação permanente das condições políticas e materiais, simbólicas e culturais, educativas e pedagógicas, que lhe confirmem capacidade e autonomia para responder ao novo através de novos processos de educação e de compreensão crítica do mundo em construção, visando a constituição de sujeitos críticos, cidadãos ativos, trabalhadores não alienados, partícipes da transformação social. É para adquirir e projetar uma potência transformadora, com os contributos da educação e da vida, que a educação permanente exige a permanência e o reforço dos seus princípios, estruturas e recursos, sem os quais estará condenada à adaptação ao mundo que está, funcionalmente subordinada aos imperativos da economia do novo capitalismo, a regras heterónomas, a processos de socialização, de transmissão e de treinamento que lhe são estranhos e que, uma vez adotados em larga escala, acabarão por destruí-la ou, pelo menos, por domesticá-la através de uma disciplinada política de resultados e de uma bem-comportada garantia da qualidade.

O que a história recente revela é que, não obstante as mudanças governativas, as forças políticas dominantes, as dinâmicas de governação supranacional, a ação cada vez mais influente de organizações internacionais, os mandatos para a educação atribuídos, e exigidos, por grandes grupos económicos e empresas multinacionais, a introdução do novo gerencialismo e das lógicas da gestão privada no mundo da educação, são, apesar de tudo isso, os sistemas de educação permanente e os projetos de educação de adultos que se encontram mais consolidados em termos históricos, educativos, culturais e sociais, aqueles que parecem resistir melhor. No caso específico da educação de adultos, são aqueles que reconhecemos como sistemas distintos, evidenciando particularidades históricas que foram sendo mantidas e reinventadas, ligações fortes a movimentos sociais, especificidades políticas, religiosas, culturais, etc. São, também, os que ainda têm defensores capazes de se mobilizarem, os que incorporam certas orientações legais sob formas estrategicamente diferenciadas de receção e de recontextualização, conseguindo fazer a diferença nas suas formas de atuação,

tendo maior capacidade de reivindicação e de luta social.

Ao contrário do que se poderia supor, há casos em que a pura adaptação funcional ao ambiente pode significar a morte de um projeto educativo, sobretudo quando as instituições envolvidas se tornaram já completamente reféns da produção de políticas nas quais não participaram, de injunções administrativas a que não podem escapar, de compromissos financeiros que não têm como contornar de forma alternativa e, até, de ideários educativos impostos e de uma pedagogia oficial, aos quais são incapazes de contrapor ideários e projetos educativos autónomos.

A situação portuguesa da educação permanente afasta-se, consideravelmente, de um cenário de consolidação histórica, de tradição político-educativa, de programas governamentais minimamente compatíveis com um projeto global e integrado de educação permanente, não só pelas relativas desconexões entre ofertas, ciclos e níveis educativos, e, mais recentemente, pela deriva vocacionista que se encontra em curso já a partir da inscrição precoce, e socialmente discriminatória, de crianças a partir dos treze anos de idade no ensino profissional. Mas revela, também, uma situação crítica porque a educação de adultos tem sido sujeita a ausências políticas surpreendentes e ao longo de períodos relativamente longos, mesmo depois de 1974, e a intermitências radicais de que resultam apostas políticas de curto prazo, opções contraditórias, estruturas e programas finalistas e com metas quantitativas selecionadas *a priori*, mas quase sempre interrompidas pelo governo seguinte e raramente cumpridas. No final de cada ciclo político e dos agora cada vez mais frequentes “Programas”, raramente é possível identificar linhas de continuidade, estruturas que ficam no terreno, educadores e formadores que permanecem, públicos que se mantêm no sistema e que elevam as suas taxas de participação em novas ofertas ou modalidades educativas.

Mesmo quando não hiberna durante certos períodos, a educação de adultos, entendida como um subsistema integrado no sistema mais amplo de educação permanente, é sujeita a descontinuidades que se revelam destrutivas, a prioridades contraditórias que mudam no curto prazo, a preconceitos políticos e ideológicos (mais do que a políticas minimamente claras), à importação de modas e à mimetização de “boas práticas” que nunca esclarecem para quem, e segundo quem, poderiam ser consideradas práticas boas. Há mesmo quem conclua que, simplesmente, não existe uma política pública de educação permanente e de adultos, digna desse nome, em Portugal, embora a repetição de um padrão feito de ausências e de intermitências, de variações quanto aos interesses envolvidos, de contradições, de avanços e recuos, não deixe de constituir uma orientação política marcada pelo descaso e pela fragmentação de um campo. A situação tende a ser mais grave quando as políticas públicas têm origem num governo central, sem possíveis desconexões, contradições e compensações a nível regional e local, dada a tradicional centralização política e administrativa da educação portuguesa.



Talvez a única constante que começa a ser visível, podendo vir a romper com a referida situação de intermitência, quase radical, das orientações de política pública, seja a que se prende com a ideologia vocacionalista. A formação profissional de jovens adultos, a qualificação da população ativa, a luta contra o desemprego através da crença pedagógica na aprendizagem, individual, ao longo da vida, para combater os problemas do desemprego estrutural e da falta de produtividade dos trabalhadores e de competitividade das empresas, parece o único tópico que se mantém e que tende a ser amplamente partilhado por vários partidos políticos e pela *doxa*, ou opinião maioritária, constantemente reforçada pelos discursos económico-empresariais, pelos meios de comunicação de massas e por agendas técnico-instrumentais da União Europeia para uma educação já reconvertida à “educação e formação técnico-vocacional”. Em tempos de crise e de ajustamento económico, sobretudo a Sul, isso fará parte da “ajuda” a que há pouco tempo se referia, criticamente, Ulrich Beck (2013, p. 85), ao afirmar que segundo aquele racional “o que os habitantes do Sul da Europa precisam é de ajuda, uma espécie de *reeducação* em matéria de poupança e de sentido de responsabilidade”.

De inspiração neo-colonial, sob a marcha imparável das “boas práticas” e do “benchmarking”, submetidos ao *exemplum*, como outrora nos sermões, e às “políticas baseadas nas evidências”, não nos restaria outra possibilidade para além de nos qualificarmos cada vez mais para um trabalho que, por um lado, se revela altamente qualificado e exigente, mas que, por outro lado, surge, também, crescentemente desqualificado e desqualificante da “classe que vive do trabalho”. Como se pode concluir com base nas análises de Ricardo Antunes (2013), “a subordinação estrutural do trabalho ao capital” induz a subordinação da educação permanente à economia capitalista das capacitações e das habilidades e destrezas mais ou menos portáteis, visando o ajustamento individual, na busca incessante pela incorporação no mercado de trabalho. Mas o direito ao trabalho tende, agora, a ser para poucos e com poucos direitos, face à sua precarização, desregulação, intensificação, ou seja, no contexto de muito trabalho para muito menos trabalhadores, frequentemente legitimado pela falácia das novas tecnologias da informação e comunicação, como se estas não envolvessem elementos de intensificação e de racionalização do trabalho, a par de novos instrumentos de controlo automático e centralizado, capazes de operar uma vigilância “panóptica”. As novas morfologias do trabalho contemplam, de novo, o trabalho no domicílio, e agora a teleinformática e os “call centres”, lugares de desumanização, de alienação e de desqualificação dos trabalhadores, crescentemente escolarizados e habilitados. As exigências vocacionalistas de trabalhadores altamente qualificados, para a “economia do conhecimento”, a que a educação permanente e de adultos deveriam, pretensamente, ser ajustadas, revelam as suas contradições perante a imensidão de “novos proletários”, de trabalhadores precários, “part-time”, subcontratados, terciarizados. Até mesmo quando o epicamente celebrado informacionalismo e as suas competências

distintivas não deixam de se revelar instrumentos centrais ao processo de reestruturação produtiva do capital com base em “infoproletários” e no quadro daquilo a que Ruy Braga (2012) chamou a “política do precariado”.

Quão longe nos encontramos já da “educação como prática da liberdade”, proposta por Paulo Freire (1967). Longe até mesmo do pensamento económico liberal de Adam Smith (1983, pp. 415-425), para quem, em 1776, a educação oficial pública, de mulheres e homens – “gente comum” -, representava um quesito civilizacional e uma obrigação do Estado, até como forma de superar o ensino somente daquilo que fosse considerado útil, caminho para a promoção do desenvolvimento intelectual, contrariando o “torpor do raciocínio” e a estupidificação dos trabalhadores no contexto da divisão do trabalho. A educação, segundo o autor, seria capaz de se opor à uniformidade e à corrupção do espírito que resultavam das destrezas exercidas nos ofícios, à custa das virtudes intelectuais, cívicas e morais. Hoje, porém, o qualificacionismo parece defender exatamente a posição oposta, não obstante a retórica constante nas declarações de princípios.

### **3. PARADOXOS DE UM PROGRAMA CONTROVERSO: QUALIFICACIONISMO OU EDUCAÇÃO BÁSICA DE ADULTOS?**

Como resultado das intermitências políticas que se têm abatido, em Portugal, sobre a educação permanente ao longo das últimas décadas, com impactos especialmente negativos na educação de adultos, a fases de longo abandono político têm-se sucedido alguns períodos de relativa reanimação, prometendo o “relançamento” da educação de adultos portuguesa. A partir de meados da década de 1990, por iniciativa do Partido Socialista e dos seus governos, foi proposta uma revitalização da educação de adultos, tendo por base um conceito amplo e polifacetado, integrando diferentes áreas e projetos de intervenção e recuperando a ideia da criação de uma estrutura nacional de conceção de políticas e de desenvolvimento da educação de adultos, designadamente voltando a apoiar iniciativas associativas e dinâmicas de educação popular e comunitária. Em 1999, após vinte anos de insistência na criação de um instituto nacional de educação de adultos (ver, por exemplo, PNAEBA, 1979 e Lima et al., 1988), através do Decreto-Lei n.º 387/1999, o governo criava uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), estrutura relevante mas que ficava bastante aquém das promessas eleitorais e do programa do governo, sobretudo por não incluir sob a sua ação todas as valências educativas que antes tinham sido programaticamente consideradas. Mesmo insistindo mais numa “lógica de programa” do que numa “lógica de serviço público” que fosse servida por políticas estruturais e por uma organização descentralizada, o momento político vivido então foi o que, nas últimas duas décadas, mais se aproximou de uma política pública de educação de adultos, minimamente integrada num projeto de educação permanente, inspirada inicialmente nas propostas de um grupo de trabalho nomeado pelo governo e coordenado por Alberto Melo (Melo, 1998).

Bem cedo, contudo, as tensões internas ao projeto e os discursos políticos de legitimação, demasiado dependentes das lógicas de superação de “atrasos” educativos e de “défices” de qualificação da população ativa, vieram restringir os recursos políticos e a amplitude dos objetivos inicialmente apresentados. Com a caída do executivo e a sua substituição por um governo de coligação à direita (Partido Social Democrata e Centro Democrático Social-Partido Popular), a ANEFA seria extinta em 2002 e, não estranhamente, substituída por uma Direção Geral de Formação Vocacional, reforçando as lógicas de formação de recursos humanos, de qualificação e formação vocacional, segundo o decreto da sua criação (Decreto-Lei n.º 208/2002). Era mantida, ainda que sob distinta orientação política, a principal inovação antes introduzida pela ANEFA: um sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) dos adultos, em função de referenciais escolares e profissionais, a partir dos quais era possível atribuir diplomas equivalentes aos ciclos de formação escolar e profissional, através de uma metodologia baseada em “histórias de vida” e respetiva produção individualizada de um “Portefólio Reflexivo de Aprendizagem”. Não se tratava, propriamente, de uma nova oferta educativa para adultos, mas antes de um processo de reconhecimento de adquiridos experienciais, através de um complexo e bem idealizado processo de mobilização, orientação e apoio dos adultos, porém, apenas com momentos breves de formação em áreas consideradas deficitárias para efeitos de reconhecimento, não obstante todo o processo de RVCC poder ser considerado, *lato sensu*, um processo formativo.

Mas a intenção politicamente expressa não era aquela e, de resto, o processo viria a ser altamente formalizado e racionalizado através de vários instrumentos concebidos centralmente pelas autoridades, pela imposição de metas de certificação, por um sistema específico de informação e gestão de todo o processo, com capacidades de vigilância automática e de centralização eletrónica. Isso passou a ser mais visível com o retorno do Partido Socialista ao governo e com a criação de um programa designado “Iniciativa Novas Oportunidades”, o qual generalizou os Centros Novas Oportunidades a todo o país, chegando a atingir ao redor de cinco centenas e envolvendo parcerias com escolas, empresas e associações de todo o tipo. Entretanto, embora tivessem sido criados alguns cursos de educação e formação e outras modalidades especialmente dirigidas aos adultos, a política seguida optou quase sempre por uma conceção de “segunda oportunidade”, visando reforçar os níveis de escolarização e, especialmente, de certificação, dessa forma contribuindo para o estreitamento teórico e prático de um conceito de educação de adultos enquanto componente incontornável da educação permanente. Para além disso, a estratégia política então seguida nunca assumiu como seu objetivo a criação, ou ampliação, de uma rede pública de centros de educação de adultos - independentemente das conexões eventualmente estabelecidas com os municípios e com outros promotores privados e cooperativos -, que uma vez instalada no terreno, pudesse permanecer para além do termo do

Programa ou de vicissitudes políticas futuras. Como concluiu Fátima Antunes (2011, pp. 25-26), tratou-se de “um arranjo institucional de governação de inspiração neoliberal, gerado pela reforma do Estado gestor, que precariza, condiciona e viabiliza conjuntamente direitos sociais e humanos de destinatários e produtores dos serviços públicos de bem-estar social”.

De acordo com uma investigação empírica realizada em 2011, junto de cerca de 30% de adultos certificados (de entre um total de 1439 indivíduos), no contexto de uma associação para o desenvolvimento local que detinha um centro de RVCC, situada no Norte de Portugal (ver o relatório final publicado, e comentários apresentados por outros investigadores, em Lima & Guimarães, 2012), pudemos concluir, na linha de outras investigações realizadas em Portugal (a título de exemplo, Ávila, 2008; Barros, 2011; Carneiro, 2011; Guimarães, 2011; Rothes, 2009; Salgado et al., 2011), que a maioria dos adultos participantes afirmava que um dos principais resultados por eles obtidos era o da vontade de aprender mais, um novo gosto pela aprendizagem e, de certa forma, uma reconciliação com a escola. Escola que, de forma ambivalente, surgia como memória quase sempre negativa, de uma realidade já relativamente distante e que fora precocemente interrompida, mas que agora passava a ser subitamente valorizada, através da obtenção de um diploma que certificava que o indivíduo era detentor de competências equivalentes às do universo escolar e seus respetivos ciclos formais, parcialmente obtidas através da experiência vivida, de percursos sociais e profissionais que se revelavam educativos, em termos não-formais e, sobretudo, informais.

Através de um inquérito por questionário respondido por 410 indivíduos, cerca de metade dos quais não ultrapassava os seis anos de escolaridade, dos quais 63.7% eram mulheres, e de um conjunto de entrevistas realizadas a formandos, formadores, dirigentes da associação local e empregadores de trabalhadores que haviam completado o processo de RVCC, apurou-se que os adultos participantes valorizavam muito a realização, sucedida, do processo de reconhecimento, validação e certificação de competências em que se haviam envolvido, especialmente a produção e discussão pública do “Portefólio Reflexivo de Aprendizagem”, para muitos uma revisitação crítica das experiências vividas - uma obra da vida -, embora, formalmente, a demonstração de evidências que permitiam o reconhecimento e certificação de competências em função dos referenciais oficiais que vigoravam, uniformemente, para todo o país. Na verdade, a análise desses portefólios individuais revelou como, com frequência, se tratou de exercícios fortemente conduzidos pelos formadores, com tendência a adotar estruturas narrativas lineares e estereotipadas, reproduzindo os mesmos exemplos e momentos biograficamente marcantes, evidenciando dificuldades de revisitação crítica do vivido e de interpretação da experiência para além do episódico e do insular, ou socialmente atomizado, o que contribuía para uma descontextualização dos percursos e, perversamente, para uma responsabilização individual pelos fracassos ou insucessos identificados. Para além disto, a procura de evidências de

aquisição de conhecimentos e de competências passíveis de validação resultava muitas vezes em exercícios artificiais e bastante uniformizados, revelando as dificuldades de um processo que exigia sofisticadas capacidades hermenêuticas em torno da experiência vivida, pouco compatíveis com os públicos envolvidos, o tempo e os recursos disponíveis.

A obtenção de um diploma formalmente equivalente ao da educação escolar regular, mesmo admitindo as suas consideráveis diferenças, foi um dos aspetos mais valorizados pelos participantes. De certo modo “subia-se um degrau” na hierarquia dos diplomas académicos, elevava-se o *status* educacional de cada um, ajustavam-se as contas com um passado escolar não sucedido ou interrompido, podia-se, a partir de agora, aspirar a continuar a estudar, ou a aceder a certas certificações profissionais que exigiam a escolaridade obrigatória de nove anos, ou, ainda, incentivava-se, através do exemplo, o estudo dos filhos ainda em idade escolar, ou afirmava-se a força de vontade e as capacidades individuais junto de filhos e familiares com diplomas universitários.

As dimensões relacionais, de convívio e de sociabilidade, o ambiente acolhedor e afetivo vivido nos centros, a grande disponibilidade geralmente evidenciada pelos jovens formadores, contribuíram para a motivação dos adultos, a sua mobilização, autoconfiança, capacidade de expressão, a par das atividades de leitura de certas obras literárias, de uma maior atenção ao mundo envolvente, aos jornais, à comunicação social, a certas atividades culturais locais, etc. As aprendizagens relacionadas com o uso do computador, designadamente para a produção do portefólio individual, bem como com o acesso à internet, foram alguns dos mais destacados e valorizados elementos de aprendizagem referidos pelos participantes.

No essencial, foi a valorização pessoal, a procura de reconhecimento pessoal e social, a autoconfiança e a autoestima, a dignidade e um módico de justiça socioeducativa que os adultos buscaram em primeiro lugar. Isto é, dimensões simbólicas e culturais que são indispensáveis em qualquer processo de desenvolvimento pessoal e de revitalização simbólica de contextos sociais, laborais ou familiares em risco, à margem dos quais não é possível uma educação cidadã de adultos, popular, humanista-crítica. E é por essa razão que, ao contrário do discurso oficial, baseado no combate aos défices de qualificações, às lacunas da população ativa e a outros problemas, desvios ou divergências de que certos adultos sofreriam, quais “pacientes” (como diria Freire criticamente) em urgente processo de regeneração, reeducação, reciclagem, a maioria destes adultos respondeu generosamente aos chamamentos políticos, mobilizou-se e inscreveu-se num processo de valorização pessoal e social, mas raramente levou a sério os *slogans* vanguardistas das campanhas publicitárias conduzidas pelo governo. Aí se prometeu ou insinuou, hiperbolicamente, muito mais do que poderia ser cumprido, ou atingido, através de um relevante, mas simples, processo de RVCC, de resto quase sempre profundamente desacompanhado de novas ofertas educativas para adultos recém-certificados.

Em geral, porém, os formadores tendiam a contrariar o discurso dos défices de aprendizagem, sabendo nuns casos, e intuindo noutros, o que de há muito aprendemos em educação de adultos: que a educação e a aprendizagem podem ocorrer a partir do conhecimento anterior, da valorização crítica do local, das suas gentes, culturas e estilos de vida, das suas tradições e da revitalização de todo um capital simbólico que, frequentemente, se encontra esquecido e menosprezado. Não se parte nunca, num contexto de uma educação de adultos democrática e humanista-crítica, das negatividades ou dos défices, mas antes das positivities e dos recursos de que dispomos já, e aqui, para poder alcançar mais, e mais além. Ora isto revelou-se uma contradição no terreno das práticas educativas: como poderia um programa político que partia da teoria dos défices imanentes aos adultos pouco escolarizados, segundo o discurso político que pretendia legitimar a medida, confundindo grosseiramente educação e cultura com escolarização e formação profissional, operar, depois, com base no reconhecimento de saberes e competências que, afinal, os adultos já teriam adquirido, mesmo à margem ou para além da escola?

Como os dados de nossa investigação revelaram, os adultos não desprezaram qualquer oportunidade de conseguir emprego, ou de melhorar a sua situação laboral, ou de poder auferir um maior salário como resultado do processo de RVCC. Mas, de forma madura e realista, típica de quem é capaz de fazer uma certa “leitura do mundo” com um mínimo de conhecimento de experiência feito e de criticidade, nunca se deixaram enganar por aparentes facilidades ou pela promessa de ganhos mais ou menos imediatos, especialmente num contexto de crise e de desemprego estrutural que afetava já os mais escolarizados, por vezes no interior das próprias famílias, com profundos impactos nos seus membros mais jovens e mais academicamente habilitados.

#### 4. NOTA FINAL

De acordo com a investigação realizada (Lima & Guimarães, 2012), pudemos concluir que o melhor que o processo de RVCC, desenvolvido no Norte de Portugal pela associação local estudada, conseguiu obter se prendeu com uma perspectiva de desenvolvimento humano, pessoal e social, favorecendo a construção da autonomia, da autoconfiança, da responsabilidade e da cidadania (algumas das transformações mais referidas pelos empregadores entrevistados), na linha de uma educação básica de adultos que, paradoxalmente, esteve quase sempre ausente dos discursos dos responsáveis pelo Programa. Mesmo quando as dimensões individuais dominaram e, especialmente em certos contextos associativos, as lógicas de educação popular, comunitária e de desenvolvimento local pareciam poder ter sido acionadas, mas raramente o foram. E mesmo admitindo os riscos de instrumentalização, inerentes a uma política nacional em larga escala e com impactos educativos, metodológicos e sociais não negligenciáveis (Barros, 2013).

Paradoxalmente, sob um fundo político de remediação, baseado em défices

e lacunas, na produção de certificações que se previa que pudessem ter impacto na qualificação dos participantes para a competitividade, a produtividade e o emprego, ou seja, sob uma abordagem qualificacionista, típica do modelo vocacionalista e de gestão de recursos humanos, foi possível realizar, em vários contextos socioeducativos, uma educação básica de adultos cujos resultados não são de desprezar em termos de contribuição para o exercício da liberdade e da cidadania democráticas. A política de expansão seguida neste domínio, não obstante as suas contradições e o seu carácter híbrido, revelou uma aposta em “mínimos educativos” concentrados na educação e formação para a competitividade (Guimarães, 2013), mas os resultados alcançados são genericamente incompatíveis com essa orientação política, que de resto nem sempre foi congruente assumida pelos formadores e, mais generalizadamente, parece ter merecido pouca adesão por parte dos formandos.

Em todo o caso, a valorização dos resultados atingidos pela Iniciativa Novas Oportunidades e a sua utilização como base possível para posteriores oportunidades educativas, aproveitando a mobilização social e educativa conseguida para aumentar as taxas de participação dos adultos em educação e formação, assim cumprindo o ideal de educação permanente, exigiria uma política educativa esclarecida, permanente, que não diabolizasse a educação de adultos como uma espécie de resquício do processo revolucionário de 1974-1975, que admitisse que a educação popular continua a fazer todo o sentido, que, ao menos, seguisse os exemplos de vários países europeus com tradição neste domínio, ou que levasse à prática os compromissos internacionais que assume quando assina declarações da UNESCO, como a relativa à CONFINTEA VI, ou, mais modestamente, que concretizasse as orientações extravocacionalistas que ainda são produzidas pela União Europeia.

Entretanto, retornámos já, uma vez mais, às tradicionais intermitências políticas, através de uma nova coligação governamental de direita que, já na oposição, tinha revelado uma profunda desconfiança e discordância quanto à Iniciativa Novas Oportunidades. Desta vez, o XIX Governo Constitucional procurou fundamentar as suas orientações ideológicas, encomendando um estudo independente (Lima & CEG-IST, 2012) que, manifestando total desconhecimento por teorias e políticas educacionais, concluiu objetivamente, e através de sofisticados métodos quantitativos, o que já todas as investigações haviam concluído antes, através de outras metodologias e processos hermenêuticos. Os impactos da Iniciativa Novas Oportunidades e do processo de RVCC foram muito modestos quanto às relações com o mercado de trabalho, designadamente no que concerne à empregabilidade dos adultos e ao aumento das remunerações dos empregados.

Com efeito, tudo seria muito mais fácil se os nexos de causalidade e os efeitos da educação permanente e de adultos fossem fortes e imediatos em termos económicos, ao melhor estilo funcionalista e da teoria do “capital humano”, capazes de superar décadas de políticas de abandono e de intermitências

irresponsáveis, para além do contexto de uma crise económica sem precedentes no regime democrático. Mas como a aprendizagem permanente por parte dos atores políticos governamentais se tem revelado historicamente difícil, provavelmente por efeito das ideologias que obscurecem e velam a realidade, decidiram tais atores insistir e reforçar as lógicas qualificacionistas e técnico-instrumentais, criando uma “Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional” (Decreto-Lei n.º 36/2012) e, mais recentemente, os respetivos “Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional”, colocando definitivamente os processos de Reconhecimento, Certificação e Validação de Competências ao serviço da nova orientação política, aparentemente o único resultado digno de nota e merecedor de continuidade, embora não formalmente reconhecido pelo estudo independente mas, agora, reduzido à condição de um mero instrumento de qualificação de jovens e adultos.

## REFERÊNCIAS

- Antunes, F. (2011). Governação, reformas do Estado e políticas de educação em Portugal: pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 3-29.
- Antunes, R. (2013). *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. Coimbra: Almedina.
- Ávila, P. (2008). *A literacia dos adultos. Competências-chave na sociedade do conhecimento*. Lisboa: CIES-ISCTE/Celta Editora.
- Barros, R. (2011). *A criação do reconhecimento de adquiridos experienciais (RVCC) em Portugal. Uma etnografia crítica em educação de adultos*. Lisboa: Chiado Editora.
- Barros, R. (2013). The Portuguese case of RPL new practices and new adult educators: some tensions and ambivalences in the framework of new public policies. *International Journal of Lifelong Education*, 32 (4), 430-446.
- Beck, U. (2013). *A Europa Alemã: de Maquiavel a “Merkievel” – estratégias de poder na crise do Euro*. Lisboa: Edições 70.
- Braga, R. (2012). *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo
- Carneiro, R. (Dir. e Ed.) (2011). *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning. Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*. Braga: Publito – Estúdio de Artes Gráficas Lda.
- Flecha, R. (1992). Spain. In P. Jarvis (Ed.), *Perspectives on adult education and training in Europe* (pp. 190-203). Leicester: NIACE.
- Freire, P. (1967). *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Guimarães, P. (2011). *Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006). A emergência da educação para a competitividade*. Braga: Universidade do Minho.
- Guimarães, P. (2013). Reinterpreting lifelong learning: meanings of adult education policy in Portugal, 1999-2012. *International Journal of Lifelong Learning*, 32 (2), 135-148.
- Lima, F., & CEG-IST (2012). *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.
- Lima, L. C. (1992). Portugal. In P. Jarvis (Ed.), *Perspectives on adult education and training in Europe* (pp. 178-189). Leicester: NIACE.
- Lima, L. C. (2012a). Educación permanente en tiempos de crisis: volviendo a Freire, Gelpi e Illich. In M. Aparicio Barberán, I. Corella Llopis, P. Aparicio Guadas (Orgs.). *Educación permanente, vida recibida y cambio de civilización* (pp. 41-62). Xàtiva: Ediciones del Crec y Denes Editorial.
- Lima, L. C. (2012b). *Educación a lo Largo de la Vida*. Xàtiva: Ediciones del Crec y Denes Editorial.
- Lima, L. C., Estêvão, M. L., Matos, L., Melo, A., & Mendonça, M. A. (1988). *Documentos*



- preparatórios III. Reorganização do subsistema de educação de adultos.* Lisboa: Comissão de Reforma do Sistema Educativo / Ministério da Educação.
- Lima, L. C., & Guimarães, P. (2011) *European strategies in lifelong learning: A critical introduction.* Opladen, Germany: Barbara Budrich Publishers.
- Lima, L. C., & Guimarães, P. (Orgs.) (2012). *Percursos educativos e vidas dos adultos. Reconhecimento, validação e certificação de competências numa associação de desenvolvimento local.* Braga: ATHACA/UEA, Universidade do Minho.
- Montaño, C. (2002). *Terceiro setor e questão social.* São Paulo: Cortez.
- Melo, A. (2004). The absence of an adult education policy as a form of social control and some processes of resistance. In L. C. Lima & P. Guimarães (Eds.), *Perspectives on adult education in Portugal* (pp. 39-63). Braga: University of Minho, Unit for Adult Education.
- Melo, A. & Benavente, A. (1978). *Educação popular em Portugal, 1974-1976.* Lisboa: Livros Horizonte.
- Melo, A., Queirós, A. M., Santos Silva, A., Salgado, L., Rothes, L., & Ribeiro, M. (1998). *Uma aposta educativa na participação de todos. Documento de estratégia para o desenvolvimento da educação de adultos.* Lisboa: Ministério da Educação.
- PNAEBA (1979). *Trabalhos preparatórios para o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos (PNAEBA). Relatório de síntese.* Lisboa: Direcção-Geral da Educação Permanente.
- Rothes, L. (2009). *A Recomposição induzida do campo de educação básica de adultos. Lógicas de apropriação local num contexto político-institucional redefinido.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Salgado, L., Mata, L., Cardoso, C., Ferreira, J., Patrão, C., & Durão, A. (2011). *O aumento das competências educativas das famílias: Um efeito dos Centros Novas Oportunidades.* Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação.
- Smith, A. (1983). *Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações, Vol. II.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Stoer, S. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição.* Porto: Edições Afrontamento.