

Comunicações

Iniciativa

Novas Oportunidades: teoria e práticas



IPL
instituto politécnico
de leiria

ANQEP
AGÊNCIA NACIONAL
PARA A QUALIFICAÇÃO E O
ENSINO PROFISSIONAL, I.P.

Ficha técnica

Título

Iniciativa Novas Oportunidades: teoria e práticas

Coedição

Instituto Politécnico de Leiria

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.

(1.ª ed., setembro, 2012)

Coordenação

José Manuel Silva

Design gráfico e paginação

Luís Rodrigo Santos

Revisão

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.

ISBN

978-972-8793-54-8

Instituto Politécnico de Leiria
Rua General Norton de Matos / 2410-191 Leiria
www.ipleiria.pt

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional
Av. 24 de julho, n.º 138 / 1399-026 Lisboa
www.anqep.gov.pt



Iniciativa Novas Oportunidades: teoria e práticas

2012





Nota introdutória

No âmbito das atividades do Centro de Investigação em Políticas e Sistemas Educativos (CIPSE), a colaboração do Centro Novas Oportunidades do Instituto Politécnico de Leiria e o apoio da Agência Nacional para a Qualificação (atual ANQEP) e da Caixa Geral de Depósitos (CGD), realizou-se, em 2011, a conferência - Centros Novas Oportunidades: passaporte para o futuro.

As comunicações então apresentadas são agora reunidas nesta publicação, disponibilizando-se à comunidade de interessados em matéria de educação e formação um conjunto de textos de especialistas e de testemunhos de empresários e de formandos que podem contribuir para aprofundar a reflexão sobre teorias e práticas relativas ao reconhecimento, validação e certificação de competências e permitir um olhar sereno e construtivo sobre a Iniciativa Novas Oportunidades e os seus contributos para a educação e a formação de adultos em Portugal.

Pretende-se também carrear informação para um melhor conhecimento de uma iniciativa que de prometedora instrumento de inovação e mudança ao serviço da requalificação de uma parte significativa da população portuguesa, depressa se transformou num campo fértil de discussão, muitas vezes prejudicada por abordagens muito apaixonadas mas pouco fundamentadas.

Embora sem ignorar que a ciência não é neutra, a liberdade e o pluralismo das várias participações é um contributo positivo para ir um pouco mais fundo numa área estratégica para o desenvolvimento do país, perspetivando caminhos possíveis para o que é verdadeiramente importante e necessário – continuar a melhorar a qualificação da população portuguesa.

José Manuel Silva



Índice

1. Aprendizagem ao longo da vida: o contexto europeu e a realidade irlandesa	9
2. Formação ao longo da vida: a realidade nacional	25
Comunicações livres	33
3. Aprendizagem ao longo da vida: Novas Oportunidades / Novos desafios	35
3.1. Introdução - A Iniciativa Novas Oportunidades	35
3.2. As potencialidades dos Centros Novas Oportunidades nos processos de aprendizagem ao longo da vida	37
3.2.1. A multiplicidade de ofertas formativas	37
3.2.2. O Projeto Novas Oportunidades a Ler+ / Plano Nacional de Leitura: Alargamento de Saberes – Formar <i>na e pela</i> cultura	37
3.3. Considerações finais: as perspetivas de futuro	41
4. As novas profissões nos Centros Novas Oportunidades: contributos para uma discussão	43
5. Combater a desistência no processo de RVCC: Que estratégias?	53
6. Reconhecimento e Validação de Competências: uma análise sobre a certificação escolar de nível secundário	61
7. Novas Oportunidades – Passaporte para a inclusão	73
8. Rede de Centros Novas Oportunidades da Lezíria do Tejo	83
9. Desenvolvimento pessoal em contexto prisional	91
10. Em busca de novos instrumentos e metodologias: as práticas do Centro Novas Oportunidades NERBA - Associação Empresarial de Bragança	97



11. Projeto Novas Oportunidades a Ler+: a promoção do gosto pela leitura no Centro Novas Oportunidades (CNO) da Escola Secundária de Vendas Novas	101
12. “O animal que espeta os cornos no destino” — subsídios para uma análise histórica das políticas de Educação de Adultos em Portugal (1911 a 2001)	107
13. A motivação: o fator impulsionador do sucesso dos candidatos ao processo de RVCC	115
14. Os Centros Novas Oportunidades e o desenvolvimento das competências para a vida: a importância dos métodos de aprendizagem ativa	123
15. (Re)construindo projetos: relato de uma experiência de trabalho inicial com candidatos menos qualificados no Centro Novas Oportunidades	133
16. Avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades numa escola secundária com 3.º ciclo do distrito de Lisboa	141
17. Qualificar para novas oportunidades: limites e desafios	149
Notas	159



12. “O animal que espeta os cornos no destino” *** — subsídios para uma análise histórica das políticas de Educação de Adultos em Portugal (1911 a 2001)

José Noras - Formador do Centro de Novas Oportunidades do ISLA/Santarém

Resumo

Nesta comunicação, pretendemos promover, sobretudo, a análise historiográfica dos processos da educação de adultos em Portugal. Estabelecemos um horizonte cronológico alargado, o qual se inicia com a instauração da República, terminando no início do século XXI. No ano de 2001 assistimos a uma mudança fundamental de paradigma em relação à educação de adultos. Por outro lado, ainda que as experiências de andragogia tenham raízes mais profundas no nosso país, para além do advento da República, só a partir daí foram enquadradas em políticas públicas de educação. Já a experiência recente da Iniciativa Novas Oportunidades constituirá um facto sociológico de extrema importância, sendo vital a sua abordagem para qualquer estudo sistemático sobre a educação de adultos. Contudo, como de certo compreenderão, será ainda cedo para uma análise histórica objetiva deste processo. Aliás, de um ponto de vista epistémico a objetividade em História assenta, também, num necessário desfasamento temporal dos factos em análise.

Desta forma, num momento inicial da nossa alocução, evocaremos as experiências de educação popular da I República, avaliando de que forma se integraram no projeto global da educação republicana. Posteriormente, referiremos os processos existentes de educação para adultos durante o Estado Novo, verificando como algumas respostas posteriores à revolução democrática evoluíram de processos pré-existentes na última fase da ditadura, mas fundamentalmente de antigos modelos republicanos. Por fim, abordaremos, em jeito de síntese, o enquadramento da educação de adultos no sistema de ensino e a sua evolução, nas várias modalidades, nas últimas três décadas.

Depois de traçado um quadro histórico do problema da educação de adultos entre nós, questionaremos as implicações ideológicas dos modelos propostos. Destarte, o título da comunicação, retirado da poesia de Natália Correia, pretende equacionar a problemática das relações entre Estado, agentes da educação de adultos e sujeitos da andragogia, antecipando o debate necessário sobre o real impacto destas políticas na emancipação dos cidadãos.

Nesta comunicação, pretendemos promover, sobretudo, a análise historiográfica das políticas e dos modelos da educação de adultos em Portugal, entre 1911 e 2001. Estabelecemos, à partida, um horizonte cronológico alargado, iniciando-se com a reforma republicana do ensino (1911) e terminando no último ano do século XX, com a criação dos primeiros Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Centros RVCC)¹¹. Nesse ano de 2001, assistimos a uma mudança fundamental de paradigma em relação à educação de adultos no nosso país. Por outro lado, foi todo um século de tentativas, de desaires e de sucessos

(muitas vezes efémeros, como costumam ser os sucessos na educação) que nos permitiu chegar aqui. Trata-se, inegavelmente, de um percurso que importa estudar e equacionar. A escolha da data de 1911 não necessitará de grandes justificações. A implantação da República consubstanciou uma nova lógica política no enquadramento da educação como função do Estado. Inclusivamente, parece-nos que um futuro estudo sobre estas matérias se deva centrar num “século XX republicano”, por assim dizer, ainda que com um vasto interregno ditatorial. Efetivamente, aliás, como denotamos nesta breve alocução, as experiências na educação para

*** Natália Correia, (1999). Queixa das almas jovens censuradas, in Poesia Completa. Lisboa: Dom Quixote.



adultos terão raízes mais profundas no nosso país, anteriores ao advento da República. Contudo, só a partir desse momento político, essas medidas e experiências passariam a ser enquadradas em políticas públicas de instrução, pressupondo a existência de um “sistema de ensino”¹².

Neste quadro temporal, não abordamos a recente Iniciativa Novas Oportunidades, a qual constituirá um facto sociológico de extrema importância, vital para qualquer estudo sistemático, nessa área, sobre a educação de adultos. Contudo, como decerto compreenderão, será ainda cedo para uma análise histórica objetiva deste processo. Para nós, aliás, de um ponto de vista epistémico para além de ética, a objetividade em História assenta, igualmente, num necessário desfasamento temporal dos factos em análise¹³.

Justificada a periodização adotada, convém definir, mais concretamente, o objeto de estudo, a par de algumas considerações metodológicas. Começando pelo método, este é um trabalho de síntese, elaborado através da recolha, da leitura e da análise do que se tem publicado sobre a matéria. Esta comunicação não tem qualquer veleidade de “ensaio acabado” ou “estudo definitivo” (o que seria impossível neste espaço), pretendendo, fundamentalmente, problematizar ideias e perspetivar um caminho para investigações futuras. Destarte, se por agora nos quedamos (sobretudo devido a motivos de economia de tempo e de espaço) por uma leitura cronológica dos acontecimentos, acompanhada de algumas reflexões, para futuro consideramos vital a possibilidade de uma investigação de campo, mais profunda, mobilizando metodologias da história e das ciências da educação. Nessa pesquisa futura, será importante a recolha de testemunhos orais, hoje uma fonte histórica essencial, a qual convirá salvaguardar ainda em vida dos intervenientes (o que ainda nos parece possível, pelo menos para os períodos ditatorial e pós revolução democrática)¹⁴. Num trabalho desta natureza, para além do tempo e do método, importa clarificar o que é a “educação de adultos”. Também designada por “andragogia”¹⁵, a educação para adultos, como já apontou Alberto Melo, não depende, geralmente, de “grandes reformas” preconizadas por “pensadores de renome”, ao contrário de outros aspetos da história

da educação, centrando-se muitas vezes em experiências de forte cariz social, dinamizadas, quase sempre, pelas próprias comunidades locais ou por movimentos sociais¹⁶. Acompanhando a explicação de Alberto Melo, falar de “educação de adultos” só fará sentido após a criação, ainda que embrionária, de um sistema de ensino associado à “invenção da criança” e ao recuo do trabalho infantil¹⁷. Transpondo estas considerações para o quadro conceptual da história da educação em Portugal, verificamos que pouco sentido terá a expressão antes do século XIX.

Na verdade, o ensino foi tutelado, quase exclusivamente, pelo clero até à reforma pombalina, reproduzindo lógicas de segregação social que garantiam apenas a alguns o acesso a estudos rudimentares e, a montante, permitiam, a uma ínfima minoria, a real possibilidade de prossecução da sua educação. A Idade Moderna e o humanismo trouxeram consigo os germes de um novo modelo económico, no qual a própria instrução teria um papel importante para a mobilidade social¹⁸. Porém, essas mudanças foram seculares, materializadas em processos lentos de alteração de estruturas e de mentalidades, as quais, mesmo nos países onde a revolução industrial “ataca mais cedo”, demoraram muito tempo a ter resultados concretos, no que respeita à democratização do acesso ao ensino. Em pleno século XIX, nos movimentos sindicais e mutualistas poderemos encontrar as primeiras experiências de educação de adultos (referidas também por Alberto Melo, no caso inglês). Tanto quanto hoje conhecemos, esses modelos só chegariam ao nosso país, com a República, ou melhor, com o movimento republicano¹⁹.

Desta forma, decorrente do que já afirmámos, à partida, parece-nos, de certo modo, anacrónico utilizar os termos “educação de adultos” em Portugal para realidades anteriores à revolução liberal de 1820 e à tentativa de criação de um sistema de ensino obrigatório com a reforma de Passos Manuel em 1836. De qualquer modo, não rejeitamos a possibilidade de se encontrarem experiências “protoeducativas” antes de oitocentos que possam ter influenciado posteriores políticas ou modelos educativos para adultos — realidade provável entre associações mutualistas ou entidades corporativas



da pequena e da média burguesia. Por outro lado, as instituições medievais de ensino, sobretudo as universidades, estiveram sempre preparadas para receber adultos no seu seio, até porque a definição de “adulto” será muito variável mediante a época histórica, mas essa discussão não cabe aqui.

O processo político e revolucionário consubstanciado na proclamação da República Portuguesa, em 5 de outubro de 1910, teve origem em múltiplos fatores económicos, sociais e culturais, entretanto clarificados pela investigação e pela historiografia daí resultante, nos últimos anos. De entre esses fatores, terá sido vital a assumpção pelos cidadãos do “ideal republicano”, sobretudo a partir de 1891, como alternativa política, clara e possível, de modelo social, o qual se pudesse materializar na realidade portuguesa, em oposição ao rotativismo parlamentar da Monarquia ou às experiências ditatoriais efémeras do início do século XX. Como base desse modelo social, o “homem novo da República” seria um “homem letrado” e a meritocracia proposta pelos republicanos só teria possibilidade de existir com uma verdadeira democratização do ensino. Não nos vamos alongar, sobre as políticas educativas da I República, nem temos possibilidade de destrinçar mito e fantasia de realidade, nesta comunicação. No entanto, será importante observar que, oficialmente ou de forma espontânea, enquadrada em políticas públicas e em escolas do novo Ministério da Instrução Pública ou sustentada em coletividades sindicais e cívicas, a educação para adultos mobilizou, à época, milhares de portugueses. Essas experiências não terão tido resultados espetaculares, mas os poucos sucessos obtidos parecem surpreender o paradigma tradicional do “glorioso fracasso” das políticas educativas republicanas²⁰.

A política republicana para a educação de adultos, na lógica da tentativa de universalização do ensino primário, veio reformular os programas de alfabetização dos governos regeneradores com a criação das Escolas Móveis²¹. Este programa teve um alcance muito superior ao programa de 1882. Segundo os dados disponíveis, entre 1882 e 1897, frequentaram os cursos de alfabetização 5797 adultos, tendo 2004 sido aprovados. Ao passo que as escolas móveis terão tido ligeiramente mais de 200 000 adultos inscritos e cerca de metade dos

mesmos aprovados, com a alfabetização concluída²². Com estes dados, podemos comparar o aumento dos adultos inscritos nos processos educativos com o das crianças. Assim, se a audiência do ensino primário com a República aumentou 24,5%, para um período sensivelmente idêntico, a audiência das Escolas Móveis aumentou 333% em relação aos programas equiparados do período monárquico²³. Evidentemente, estes números não disfarçam o tímido recuo no analfabetismo, durante os 16 anos de República, de 75,1% para 67,8%. Todavia, convém ressaltar que esse recuo de 7,3% de analfabetos em cerca de vinte anos, não teve qualquer paralelo com os fracos resultados obtidos no regime monárquico em iguais períodos²⁴.

António Nóvoa, por outro lado, salientou que o aspeto mais pernicioso do programa de alfabetização republicano foi basear-se “em pressupostos redutores (...) porque restringem a aprendizagem à alfabetização”²⁵. De facto, já Adolfo Coelho, numa das famosas Conferências do Casino, desconstruía o paradigma do “alfabeto” miraculoso que retirava do opróbrio as populações incultas. Mais do que defender outros níveis de escolarização, Adolfo Coelho pretendia valorizar as aprendizagens próprias, rurais e sociais, da população analfabeta, fazendo ver de modo bastante crítico que, em muitos casos, alfabetização não significava emancipação intelectual.

Na época, a principal crítica do programa relacionou-se com a falta de preparação dos “professores de adultos”, aspeto contraditado no estudo de Cândida Proença²⁶. Outras críticas ao programa das Escolas Móveis reduzem este ensino à mera propaganda para legitimação do novo regime. A defesa ideológica da República está bem presente nos programas de alfabetização e, no próprio ensino primário, por exemplo na disciplina de “formação cívica” ou na filiação política dos intervenientes. Neste ponto, no entanto, afastamo-nos, em parte, das críticas de António Nóvoa²⁷. Todos os regimes e todas as revoluções procuram formas de legitimação, por isso acreditar num sistema de ensino ideologicamente inócuo é ingénuo. Também nos dias de hoje, de uma forma ou de outra, fazemos nas nossas escolas a apologia da revolução democrática de 1974.



A aposta total na alfabetização tanto de adultos, como de crianças, com a tentativa gorada de implementação duradoura do ensino primário superior, parece ter sido a maior falha do programa educativo republicano. Na verdade, foi com base no modelo republicano, reformulado ideologicamente, mas como os mesmos pressupostos redutores, pedagogicamente falando, que o Estado Novo prepararia as suas campanhas de alfabetização.

A par do ensino oficial, a par da precoce reforma da Universidade, em 1911, ou a par do subsequente reenquadramento do ensino secundário e técnico, existiram, neste período, múltiplas experiências de educação popular. Na verdade, dois momentos da nossa história recente merecem estudos específicos dessas dinâmicas de educação popular. Referimo-nos, por um lado, como veremos adiante, ao período do após revolução democrática de 1974 e, por outro lado, à década e meia que antecede o golpe republicano de 1910 e se prolonga até 1914. Organizadas em torno de múltiplos Centros Republicanos, as conferências, as palestras ou as aulas de educação popular procuravam, um pouco por todo o país (ainda que 65% desse centros estivessem concentrados em Lisboa e no Porto), dar uma resposta imediata à “fome cultural” dos militantes e dos simpatizantes da República. Estas experiências mobilizavam o carisma e os conhecimentos académicos de figuras de proa do republicanismo e não estiveram isentas de alguma dose de paternalismo, quer das instituições, quer dos intervenientes. No entanto, evoluíram para outras realidades, criando, inclusivamente, instituições educativas de raiz, como por exemplo a Escola Oficina n.º 1, organizada por movimentos anarquistas e republicanos²⁸. Alguns anos mais tarde, de forma idêntica, foi criada a Academia de Estudos Livres depois designada, em 1904, de Universidade Popular.

Após a implantação da República, a criação das Universidades Livres acompanhou esse movimento de educação popular. Entre 1912 e 1913, “abrem à população” as Universidades Livres de Coimbra, de Lisboa e do Porto. Nestas escolas, a dedicação de grandes figuras intelectuais, como por exemplo Joaquim de Carvalho em Coimbra, garantiu o prestígio dos projetos e, muitas das vezes, aumentou o grau de adesão popular²⁹. Foram experiências

onde o voluntarismo imperava e o objetivo fundamental era a interação entre um público pouco instruído com interlocutores do meio académico. Nessas Universidades Livres, mais do que uma aproximação a futuras experiências pedagógicas, podemos, *mutatis mutandis*, ver a origem do modelo das atuais Universidades de Terceira Idade, desconsiderando sobretudo o fator etário, inexistente à época.

O fim da primeira I República trouxe tempos de incerteza. De facto, muito republicanos (como Mendes Cabeçadas, por exemplo) apoiaram o golpe de 28 de maio. Aparecendo a solução ditatorial como provisória foi colhendo grandes apoios, em virtude da instabilidade política, social e económica do país. Assim, do ponto de vista da instrução pública, as políticas escolares republicanas, gravemente afetadas durante a participação na Grande Guerra, retomadas em 1919, sofriam agora um novo interregno ou, pelo menos, algum abrandamento nos primeiros anos da “ditadura nacional”. Instaurado o Estado Novo, depois da “congregação de direitos” sob a figura tutelar de Salazar, o “problema da educação” foi “examinado com simplicidade, sem a mania das grandezas que prejudica todas as nossas iniciativas”, nos dizeres do ditador.

A reforma do ensino primário, promovida pelo regime fascista português, baseou-se num programa nacionalista claro, com evidentes diferenças em relação a outros fascismos europeus. Foi mais moderado no culto físico ou na exacerbação da raça, mas também possuía um forte pendor ideológico expresso, por exemplo, no “manual único” (que integra, mais tarde, “a lição de Salazar”) ou no organismo de enquadramento da juventude: a Mocidade Portuguesa. Ao mesmo tempo, aproveitando e desenvolvendo a infraestruturas escolar republicana, o Estado Novo aumenta o número de escolas, triplica o número de alunos inscritos no ensino primário (entre adultos e crianças) e reduz em 20% a taxa de analfabetismo, numa primeira fase. Com o ensino primário *de facto* obrigatório (apesar de já o ser legalmente desde 1835), a ditadura teve resultados mais eficazes no combate ao analfabetismo. No entanto, para além desses rudimentos de educação, ainda bastante vedada à população feminina, ninguém podia ver na Escola um fator de mobilidade



social. Com efeito, o sistema criado privilegiava a manutenção da ordem social existente, promovendo apenas o combate ao analfabetismo, numa lógica de legitimação interna e internacional do regime e num quadro ideológico bastante claro.

O sucesso inicial das políticas do Estado Novo não escamoteava, apesar de tudo, as dificuldades estruturais de instrução da população portuguesa. No início dos anos 50, 44% dos maiores de 7 anos, em Portugal, eram analfabetos, sendo a percentagem bem superior a 50% entre as mulheres. Neste quadro conjuntural — beneficiando também do surto industrializador do pós-guerra, o qual, timidamente, exigia operários e quadros mais qualificados — foram lançados o Plano de Educação Popular e, logo depois, a Campanha Nacional de Educação de Adultos. Estas ações voltam a focar-se, quase exclusivamente, na alfabetização. Não podemos desligar a vontade do regime de investir na educação da divulgação do *World Survey Education* pela UNESCO, em 1950, no qual Portugal surgia na cauda da Europa, inclusivamente atrás do “bloco de países socialistas”. A “chaga social do analfabetismo” voltou a agitar consciências e desacreditava internacionalmente o regime. Neste contexto político, externo e interno, surgiram medidas direcionadas para a educação de adultos ³⁰.

Estes programas de escolarização para adultos duraram, grosso modo, entre 1952 a 1955, correspondendo à passagem de Pires de Lima pelo Ministério da Educação Nacional. Em relação ao modelo das Escolas Móveis, estes programas não inovaram muito, permitindo a frequência de um curso de educação para adultos, cujas aprendizagens não variavam substancialmente. No início, tratou-se de um curso exclusivamente noturno, mais tarde, passou a combinar também um horário diurno, tendo existido um alargamento do ano letivo neste caso. Tal como na República, é a classe média local, comprometida com o regime, que assegura as aulas dos adultos. No entanto, nesta época, já existia um corpo docente considerável no magistério primário, o qual foi mobilizado para esta campanha ³¹. Ao mesmo tempo, não será de descuidar a participação de regentes agrícolas na instrução das populações, fator que também potenciou algumas tentativas de ensino mais especializado nessa área.

De qualquer modo, do ponto de vista da classe industrial que apoiava o regime, este projeto ofereceu poucos resultados práticos. A mão de obra portuguesa permanecia iletrada e com fracos índices de escolarização ou de qualificação.

A Campanha Nacional de Educação de Adultos terá mobilizado mais de 400 000 pessoas, com idades superiores a 14 anos, com um ritmo de inscrições de cerca de 100 000 cidadãos por ano entre 1953 e 1955 ³². Que resultados teve esta Campanha? Qual a percentagem de homens e de mulheres envolvidas no processo? Não conhecemos dados relativos às taxas de aprovação, as quais poderão ter sido significativas, tendo em conta a linearidade dos programas. São questões que permanecem para investigações subsequentes. De qualquer modo, este exemplo enquadrou-se, perfeitamente, na lógica dominante nas políticas de educação da ditadura até à reforma do sistema em 1973. Assim, o modelo proposto não procurava qualquer tipo de emancipação das populações. Nem sequer pretendia dotá-las de uma educação que tivesse retorno económico-social, fosse do ponto de vista do indivíduo, fosse do ponto de vista da comunidade. Em termos de combate ao analfabetismo, estas medidas associadas à tentativa de universalização da escola primária, iam tendo o seu impacto. A taxa de analfabetos, entre os maiores de 7 anos, baixou para os 32,1% em 1960, atingindo os 26,6% nas vésperas da revolução democrática.

A crise académica de 1969 não só abalou os alicerces do regime político, como trouxe de volta, à arena da discussão pública, o “problema da educação”. No início dos anos 70, Veiga Simão assume a pasta da Educação, a convite de Marcelo Caetano. A vasta reforma do sistema de ensino que este promoveu visava a “democratização da escola” sem questionar a necessidade de democracia na nação. Seria essa política possível? — questiona Rómulo de Carvalho ³³. De qualquer modo, fruto das contradições de uma reforma potencialmente democratizadora concebida em ditadura, pela primeira vez na estruturação do sistema ensino, a educação de adultos não resulta de um programa temporário ou sazonal, assumindo-se o setor da “educação permanente” (assim se designava a educação para adultos) como parte integrante do sistema. Com

a entrada em vigor destas medidas, em 1973, é criado o primeiro organismo tutelar de educação de adultos: a Direção Geral da Educação Permanente (DGEP). A reforma de 1973 resultou ainda na criação dos exames “ad-hoc” para ingresso no Ensino Superior (a partir dos 25 anos) e, também, dos primeiros cursos de educação básica para adultos.

Evidentemente, esta reforma do ensino durou pouco tempo, a revolução surpreendeu-a. O golpe militar de 25 de Abril de 1974 trouxe reformas democráticas alargadas para o país e, em particular, um forte ímpeto reformador da Educação. Nos anos subsequentes ao golpe militar democrático, sobretudo durante os meses do chamado PREC³⁴, multiplicaram-se as experiências de educação popular, recuperando modelos de intervenção comunitários semelhantes aos utilizados pelos centros republicanos. Naturalmente, estas iniciativas estiveram muito mais disseminadas pelo país em comparação com o período do antes e do após revolução republicana. Por outro lado, também o âmbito das entidades promotoras, digamos assim, destas experiências de educação popular, se alargou, envolvendo juntas de freguesia, comissões de trabalhadores ou de moradores, cooperativas culturais, entre diversos movimentos sociais³⁵.

Numa análise simplificadora dos fenómenos políticos, a primeira década que se seguiu à revolução democrática foi de forte instabilidade. Aliás, na obra já citada de Rómulo de Carvalho — a qual, com as suas fragilidades, ainda hoje é referência para a História da Educação entre nós — o cientista, em 1983, conclui com apreensão a inexistência de uma lei de bases educativa, 15 governos depois da revolução³⁶.

Na verdade, entre outros aspetos, as políticas educativas dos primeiros anos do após 25 de Abril focaram-se de novo no combate ao analfabetismo elevado. Em 1976, são enquadrados legalmente os movimentos de educação popular, no sentido da prossecução de um plano nacional de alfabetização e foram estabelecidos critérios pedagógicos e avaliativos para essa realidade. Estas medidas legislativas envolveram aspetos interessantes e inovadores, tais como: a necessidade de “definição de capacidades a demonstrar pelo adulto” ou a elaboração

de um “‘dossier individual` de que fará parte todo o material utilizado e realizado pelo adulto”³⁷.

Três anos mais tarde, em 1979, nasceu o mais ambicioso e abrangente Plano Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos (PNAEB) implementado pela Comissão Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos (CNAEB)³⁸. No mesmo ano, a DGEP passou a ser designada por Direção Geral de Educação de Adultos, com um quadro de competências regulamentado³⁹. O PNAEB pressupôs vários vetores de atuação, para além da implementação dos programas de alfabetização, entre eles, a organização de uma rede de centros de cultura e de educação permanente, a nível local e regional⁴⁰. De novo, esta medida surgia correlacionada com as iniciativas de educação popular, integrando e apoiando iniciativas locais. A par de outros modelos, este programa permaneceu em vigor até ao final dos anos 80.

Em 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo vem integrar e materializar os estudos entretanto promovidos sobre a possibilidade de um ensino recorrente. O ensino recorrente para adultos é implementado, progressivamente, ao longo do final dessa década e início dos anos 90, como “segunda oportunidade” de escolarização para adultos, no quadro de sistema de ensino. Ao longo desses anos, são adotadas várias medidas no sentido da diferenciação do sistema de ensino recorrente, com a criação de programas próprios ou de currículos alternativos para o 2.º ciclo e com a estruturação deste ensino em unidades capitalizáveis para o 3.º ciclo. Ao mesmo tempo, durante a década de 80, também se começa a promover a Formação Profissional dos cidadãos. Em 1991, surgem os Cursos de Pré-aprendizagem, colocando pela primeira vez a hipótese de dupla certificação escolar e profissional⁴¹.

Consideramos que medidas tomadas nas últimas quatro décadas visando a educação de adultos em Portugal justificam um estudo mais aprofundado, que não cabe nesta resenha. Ao mesmo tempo, analisando a legislação citada e outra que fomos consultando, parece-nos clara a existência de duas fases distintas na educação de adultos no pós 25 de Abril. Assim, de 1974 a 1986, assistimos a um



período centrado na Educação Popular, baseada em programas de alfabetização inovadores, associados à renovação de realidades culturais. A partir de 1986 e, pelo menos, até ao final da década de 90, os sucessivos governos pretendem integrar a educação de adultos no sistema de ensino, ao mesmo tempo que se vão iniciando alguns programas de formação profissional. Não são, evidentemente, fases estanques, nem esse tipo de modelo dogmático pode existir em História, parecem-nos, para já, ser tendências vincadas nos processos legislativos e no próprio tecido social.

No quadro da execução de programas de financiamento de âmbito europeu, os quais já vinham sendo implementados, o final da década de 90 trouxe a criação da Agência Nacional da Educação e Formação de Adultos (ANEFA), com tutela partilhada entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e da Segurança Social. Em 2000, foram criados os primeiros cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e em 2001, a portaria já citada, implementou a criação da rede de Centros RVCC. A criação de um sistema nacional de acreditação de competências (a partir de 2006 tutelado pela ANQ) foi, sem dúvida, a grande viragem de todos os modelos de educação para adultos em Portugal, correspondendo a anseios antigos de atores sociais diversos.

Atendemos na estrofe de Natália Correia “o animal que espeta os cornos no destino” negado no poema “às jovens almas censuradas” poderá muito bem ser — nesta nossa interpretação livre e desgarrada de cientificidade literária — a educação permanente que permite aos intervenientes um novo poder emancipatório sobre o seu destino pessoal e sobre a sua capacidade de intervenção social. Até às experiências do pós 25 de Abril de 1974, excetuando, talvez, alguns casos nos centros republicanos, nenhuma tentativa de educação de adultos tinha em conta a libertação da vontade dos intervenientes. De certo modo, também não lhes trazia, do ponto de vista da relação do poder com os cidadãos, reais capacidades emancipatórias.

A educação de adultos foi sempre polémica. Hannah Arendt, no célebre ensaio sobre a crise da educação afirma: “(...) aqueles que se propõem

educar adultos, o que realmente pretendem é agir como seus guardiões, afastando-os do debate político (...)”⁴². Ainda que podendo ser avaliada no contexto dos “anos 50 norte-americanos” (ou numa recusa do paternalismo no sistema de ensino em geral), a posição de Arendt reflete, no fundo, um preconceito antigo contra as práticas que aqui analisámos. A educação, seja qual for o modelo adotado, nunca é, nem pode ser ideologicamente neutra. Essa realidade não invalida que se procure tanto em adultos, como noutros sujeitos educativos, o desenvolvimento da capacidade crítica dos educandos.

As experiências atuais, em Portugal, no campo da educação de adultos, não parecem ter paralelo com quaisquer outras já desenvolvidas, quer pelo número de cidadãos envolvidos, quer pelo real impacto que têm na vida concreta dos indivíduos. Ao mesmo tempo, os novos mecanismos ao dispor dos adultos privilegiam uma resposta educativa baseada na autonomia dos intervenientes, pressupondo uma real propensão para a emancipação social dos mesmos.

Uma análise histórica mais abrangente da educação de adultos entre nós é necessária, podendo trazer um novo enquadramento às atuais realidades. Nesta comunicação, pretendemos trazer alguns contributos para esse propósito, no ponto de vista do aprendiz de historiador. A nossa reflexão e investigação preliminar é, ainda, a “primeira pedra” de um estudo mais vasto que poderemos levar a cabo. Ao mesmo tempo, procurámos trazer novas perspetivas de debate sobre o real impacto destas políticas e da própria educação na emancipação dos cidadãos.

Notas

¹ Carr Saunders e Wilson, Talcott Parsons, William Goode entre outros.

² Everett C. Hughes, Bucher e Strauss.

³ É com os contributos de Freidson que se consolida o paradigma do poder.

⁴ Um dos principais autores desta corrente.

⁵ No nível básico as áreas de competência chave são Linguagem e Comunicação; Matemática para a Vida; Cidadania e Empregabilidade; Tecnologias da Informação e Comunicação, mais tarde, com o aparecimento do nível secundário surgem as áreas de Cidadania e Profissionalidade; Sociedade, Tecnologia e Ciência; Cultura, Língua e Comunicação.

⁶ Organismo que tutela o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades.

⁷ Alguns destes exemplos verificam-se através das seguintes palavras ou siglas: SIGO; ANQ; RVCC; EFA; UFCD; Decreto-lei n.º 357; unidade de competências; núcleos geradores; STC; CLC; CP; CE; MA; TIC; LC; PRA, entre outras.

⁸ Os psicólogos têm a Ordem dos Psicólogos como a sua comunidade profissional de eleição, verificando-se a mesma relação entre os sociólogos e a Associação Portuguesa de Sociologia ou entre os licenciados em ciências da educação e a Associação Nacional de Licenciados em Ciências da Educação.

⁹ Maiores de 18 anos com a escolaridade básica ou secundária incompleta.

¹⁰ Como exemplo as IPSS, associações de desenvolvimento e associações empresariais.

¹¹ Regulamentados pela Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro de 2001.

¹² Associado, por exemplo, à criação polémica do Ministério da Instrução Pública.

¹³ Na linha de Marc Bloch (*Apologie pour l'Historie ou le métier d'Historien*, Paris, Galimard, 2006).

¹⁴ Sobre a conjugação de abordagens em ciências da educação veja-se o interessante artigo de Domingos Fernandes, "Notas sobre os Paradigmas da Investigação em Educação", em *Noesis – A educação em Revista*, Lisboa, n.º 18. março 1991, p. 64 a 66.



¹⁵ Sobretudo a partir dos estudos de Marcom Knowles e de Pierre Furter. Termo considerado pedante por Alberto Melo em “Educação de Adultos: Conceitos e Práticas” em AAVV, *Sistema de ensino em Portugal*, coord. de Manuela Silva e M. Isabel Tamen, Lisboa, Fundação Calouste de Gulbenkian, junho de 1981, p. 381 e talvez por isso pouco utilizado entre nós.

¹⁶ Veja-se Melo, Alberto. “Educação de Adultos: Conceitos e Práticas” em ob. cit. pp. 355 a 382.

¹⁷ *Idem, ibidem.*

¹⁸ Carvalho, Rómulo de (2001). *História do Ensino em Portugal – desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste de Gulbenkian, 3.ª edição.

¹⁹ Proença, Maria Cândida, “A Educação”, em *História da Primeira República*, coord. Fernando Rosas, Maria Fernanda Rollo, Lisboa, Ed. Tinta da China, 2010, pp. 169 a 189.

²⁰ Proença, Maria Cândida, “A Educação”, em *História da Primeira República*, coord. Fernando Rosas, Maria Fernanda Rollo, Lisboa, Ed. Tinta da China, 2010, pp. 169 a 189.

²¹ *Idem, ibidem.*

²² *Idem, ibidem.*

²³ Proença, Maria Cândida, “A Educação”, em ob. cit. pp. 169 a 189.

²⁴ Oliveira Marques, A. H. *A primeira República Portuguesa*, Lisboa, Livros Horizonte, 3.ª edição, 1980, p. 85.

²⁵ António Nóvoa citado por Maria Cândida Proença, “A Educação”, em ob. cit. pp. 176.

²⁶ Proença, Maria Cândida, “A Educação”, em ob. cit, pp. 173.

²⁷ *Idem, ibidem.*

²⁸ *Idem, ibidem*, pp. 173.

²⁹ Oliveira Marques, A. H., ob. cit, *ibidem*. Veja-se ainda a tese de Fernandes Rogério, *Uma experiência de formação de adultos na 1.ª República: a Universidade Livre para a Educação Popular*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 1993.



³⁰ *Idem, ibidem.*

³¹ Carvalho, Rómulo, *ob cit.* pp. 788 a 797.

³² *Idem, ibidem*, p. 792.

³³ *Idem, ibidem.*

³⁴ Processo Revolucionário em Curso.

³⁵ Sobre a Educação Popular neste período veja-se Benavente, Ana e Melo, Alberto (1978), *Educação Popular em Portugal 1974-1976*, Lisboa: Livros Horizonte.

³⁶ Carvalho, Rómulo, *ob cit.* P. 813.

³⁷ Decreto-lei n.º 384/76, de 20 de maio e Portaria n.º 419/76, de 13 de julho.

³⁸ Lei n.º 3/79 de 10 de janeiro de 1979.

³⁹ Decreto-lei n.º 534/79, de 31 de dezembro de 1979.

⁴⁰ Melo, Alberto, *ob cit.*, p. 376.

⁴¹ Decreto-lei n.º 383/91, de 9 de outubro de 1991.

⁴² Arendt, Hannah, "A crise da Educação" em *Entre Passado e Futuro – oito exercícios sobre o pensamento político*, Tradução de Olga Pombo, Lisboa, Relógio D'Água Editores, fevereiro de 2006, p.187.

⁴³ Recolhido do *World Wide Web*: www.proalv.pt.

⁴⁴ Retirado das informações cedidas pelo curso.

⁴⁵ Retirado de um documento do Ministério da Educação e da Cultura, da Republica do Chipre, cedido durante o curso (2008).

⁴⁶ Retirado da *World Wide Web*: <http://www.unicef.org>.

⁴⁷ Em 1974, "a formação profissional em Portugal, entendida no seu sentido mais lato de preparação para a vida ativa, é essencialmente dispensada por organismos públicos dependentes de Ministérios Técnicos, pelas Forças Armadas e por raras empresas ou agrupamentos de empresas. A maior parte dos Ministérios organizam



formações estreitamente ligadas à atividade dos seus serviços: formação de enfermeiras pelo Ministério dos Assuntos Sociais, formação hoteleira pela Secretaria de Estado de Turismo, por exemplo” (UNESCO, 1982, p. 133). Como a formação tutelada pelo Ministério do Trabalho compreendia um leque mais alargado de possibilidades, o relatório da UNESCO acaba por concentrar aí a sua atenção, sem temer uma análise redutora.

⁴⁸ “Em junho de 1978 – através do Decreto-lei n.º 121/78 – foi estabelecida uma estrutura dos níveis de qualificação por decreto governamental [...] e assim, pela primeira vez se impôs, por esta via legislativa, que em todas as Convenções Coletivas de Trabalho, Decisões Arbitrais e Portarias Regulamentadoras do Trabalho, passasse a constar a classificação das profissões abrangidas, de harmonia com a estrutura de níveis de qualificação, inscrita no quadro anexo ao diploma referido” (Kovacs, Cerdeira, Bairrada e Moniz, 1994, p. 15). Esta estrutura compreendia sete níveis, sendo depois, aquando da adesão de Portugal à CEE, transformada, para se adaptar à estrutura de cinco níveis, em uso na Comunidade.

⁴⁹ Utilizamos aqui os níveis de qualificação em vigor na década de noventa do século vinte, por nos parecerem mais ilustrativos da resenha histórica que estamos a efetuar.

⁵⁰ Os Censos 2001 continuaram a mostrar números muito pouco satisfatórios sobre o abandono escolar. Assim, a taxa para a saída antecipada (jovens dos 18 aos 24 anos que abandonaram a escola sem concluir o ensino básico) era de 24.6 %, e a taxa de saída precoce (idem para o secundário) era de 44.8 % (cf. www.ine.pt).





A Iniciativa Novas Oportunidades, de prometedor instrumento de inovação e mudança ao serviço da requalificação de uma parte significativa da população portuguesa, depressa se transformou num campo fértil de discussão, que transcendeu largamente o universo académico e se tornou num tema recorrente de debate político.

José Manuel Silva - Instituto Politécnico de Leiria