

ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Justino Pereira de Magalhães

RESUMO

A educação de adultos é um vasto campo de investigação e de acção, que historicamente se desenvolveu pela confluência de três vectores (in)formativos básicos: a alfabetização; a integração e a participação comunitárias e sócio-políticas; a habilitação e a formação profissionais. Nesta acepção ampla, a educação de adultos compreende dimensões teóricas, práticas, axiológicas, atitudinais que se operacionalizam através de movimentos formais e não-formais, com carácter circunstancial ou como formas de educação permanente.

No quadro desta conceptualização, este texto visa perspectivar o caso português, em termos de progressiva abertura à internacionalização e de uma multifactorialidade, apresentando a genealogia do processo de institucionalização de um sistema de educação e formação de adultos, e historiando a integração da alfabetização na educação ao longo da vida.

Palavras-chave: educação de adultos, alfabetização, sistema de formação

1. Institucionalização de um sistema de educação e formação de adultos

1.1 A educação de adultos é um vasto campo de investigação e de acção, nos seus objectivos, organismos, agentes, pedagogias e programas, que historicamente se constituiu pela confluência de três vectores (in)formativos básicos: a alfabetização - acesso e práticas da cultura escrita; a integração e a participação comunitária e sócio-política, designadamente através do exercício de funções de representação e de poder, no contexto das práticas religiosas e das práticas de cidadania; a habilitação e a formação profissionais. Tomada nesta acepção ampla, a educação de adultos compreende dimensões (in)formativas (teóricas, práticas, axiológicas, atitudinais), operacionalizadas através de mo-

vimentos formais e não-formais, com carácter circunstancial ou como formas de educação permanente.

É esta diversidade de processos, oportunidades, objectivos e significados, que permite reconhecer e sistematizar, na actualidade, quatro grandes modalidades de educação de adultos: alfabetização, formação profissional, animação sociocultural, desenvolvimento local.¹

Reportando-se à educação de adultos, ainda que de forma não exclusiva, a especificidade destas modalidades resulta de uma articulação de factores de natureza sociocultural, representados e operacionalizados através de processos pedagógico-didácticos, em quadros e estruturas formais de educação e de formação que envolvem uma definição de conteúdos, a objectivação de um público-alvo, a especificidade de agentes, espaços e tempos, com factores políticos e ideológicos. Formal ou informalmente, a educação de adultos constitui um instrumento e um meio de mobilização, organização e acção social, pelo que, tomando como referência a articulação entre os planos e os processos de acção com as instâncias de legitimação e de substantivação, podem definir-se três grandes planos de instituição da educação de adultos: a dimensão institucional, o ensino recorrente, a educação ao longo da vida (cuja análise permite a sistematização de três eixos evolutivos fundamentais).

Historiar, embora que sumariamente, a constituição deste campo institucional, investigativo, educacional, desafia por consequência ao conhecimento das principais áreas de fundação, informadas e caracterizadas por diferentes linhas, ritmos e factores de evolução, cruzando-se ou desenvolvendo-se de forma autónoma, e ao conhecimento e caracterização dos principais contextos, movimentos e agentes de educação de adultos, mas também ao reconhecimento e à caracterização do processo genealógico daqueles três eixos fundamentais.

Ainda que só nas últimas décadas do século XX a educação de adultos se tenha passado a revestir de autonomia, quer no contexto das transformações nos modos de produção e circulação de bens (revolução industrial e tecnológica, iniciada em finais do século XVII), quer no contexto das transformações políticas e ideológicas, liberais, democráticas (parlamentarismo, republicanismo,

¹ Vários estudos e vários autores se têm pronunciado sobre a complexidade e a multifactorialidade da Educação de Adultos, incluindo o quadro pedagógico nas suas diversas modalidades e configurações. Para uma síntese ver Rui Canário (1999). *Educação de Adultos. Um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa.

socialismo), umas e outras determinantes na construção da Modernidade, emergiram ações e movimentos de educação de adultos, por parte do poder religioso e do poder político, e por iniciativa dos sindicatos e organizações de classe, movimentos associativos, organismos corporativos e instituições educativas.

Com efeito, é no quadro de desafios de modernização, progresso e concorrência, entre economias desenvolvidas e entre estas e as economias em vias desenvolvimento, e no quadro da conflitualidade e das hegemonias entre Estados-Nação, que é possível caracterizar como educação de adultos, iniciativas, programas e cursos, desenvolvidos ao longo do século XIX, nos domínios da alfabetização, da formação profissional, da actualização cultural, da mobilização sócio-educativa.

Nos quadros internacional e nacional, os estudos de natureza historiográfica permitem documentar programas e movimentos continuados que, quer no contexto e por referência aos Estados-Nação, quer por iniciativa dos movimentos religiosos, políticos e dos organismos corporativos e de classe, tendo como metas o reforço do nacionalismo, ou a (re)conversão ideológica e política, tomavam os adultos como público-alvo, ainda que, quando de natureza instrucional, não excluíssem as gerações jovens. Deste modo, é possível situar e referenciar diversas iniciativas e programas de educação de adultos, desenvolvidos com regularidade, antes da segunda metade do século XX.² Frequentemente também, a educação de adultos foi interpretada como educação popular.

² Para Inglaterra, Thomas Kelly não hesita em considerar como educação de adultos as diversas iniciativas e movimentos culturais que se acentuam ao longo do século XIX, a partir dos púlpitos, da imprensa e das bibliotecas, como mais tarde através do cinema. De igual modo se refere, para a segunda metade do século XIX, às iniciativas das *Trade Unions*, às escolas de adultos e às universidades de extensão [Cf. Thomas Kelly (1970). *A history of adult education in Great Britain*. Liverpool: University Press]. Thomas Kelly retoma o testemunho de J.W.Hudson (1851) *History of adult education*, chamando a atenção para a importância das escolas de adultos inglesas e para os *mechanics' institutes*.

No caso português, ainda que se aguarde uma síntese crítica e sistemática sobre os diversos movimentos, programas e iniciativas, há estudos historiográficos que permitem referenciar uma política estatal, iniciativas sindicais e mutualistas, iniciativas político-ideológicas, programas e movimentos que se inserem explicitamente numa educação de adultos [Cf. nomeadamente, Rogério Fernandes (1993). Marcos do processo histórico da alfabetização de adultos em Portugal. *Colóquio Educação e Sociedade*, n.º 2, pp. 115-143; Rui Ramos (1988). Culturas de alfabetização em Portugal: uma introdução à História da Alfabetização no Portugal contemporâneo. *Análise Social*, 3.ª série, vol. XXIV, 4.º-5.º, pp. 1067-1145; Rui Ramos (1993). O método dos pobres: educação popular e alfabetização em Portugal (séculos XIX e XX). *Colóquio Educação e Sociedade*, n.º 2, pp. 41-68].

Mas foi sobretudo no quadro da Unesco e do movimento federativo e democrático posterior à Segunda Guerra Mundial, que a educação de adultos, frequentemente sob a modalidade de Ensino Recorrente, se alargou e se estruturou como meio de informação, mobilização e compreensão das grandes questões da humanidade, e factor determinante para o desenvolvimento histórico.

De novo no âmbito da Unesco e dos organismos e movimentos federativos internacionais, com destaque para a OCDE (organismos progressivamente marcados pela globalização), a educação de adultos, quer no plano teórico, quer no plano aplicado, reforçou-se como uma diversidade de programas que não apenas visam o acesso à educação, como também um aprofundamento e uma continuidade, no universo de uma renovação das oportunidades, como ainda um aprofundamento e uma transformação nos indivíduos e nas sociedades, sob a modalidade de Educação ao Longo da Vida.

1.2 No que se refere a Portugal, há, desde a segunda metade do século XIX, documentação que comprova iniciativas, movimentos e programas de alfabetização e de educação de adultos.

A alfabetização foi o móbil para importantes inovações pedagógicas, com implicações designadamente na normalização linguística, cujo exemplo mais consequente foi o Método de Leitura Repentina de Castilho, que vinha associado a uma escrita fonológica. De igual modo relevante no fomento da alfabetização foi o Movimento das Escolas Móveis, associado ao Método da Cartilha Maternal de João de Deus.

Estas inovações pedagógicas, uma e outra com aplicação no quadro do ensino regular e no quadro de iniciativas locais, associativas, corporativas e também de movimentos político-ideológicos, assinalam uma determinação no combate ao analfabetismo e enquadram-se numa dinâmica mais vasta de educação popular. O Movimento das Escolas Móveis, surgido em 1878, assumiu durante a Primeira República um particular relevo, permitindo uma multiplicação de cursos nocturnos e dominicais.

É basicamente sob pretexto de alfabetização, e no quadro da educação popular que, desde a segunda metade do século XIX, no contexto do Estado-Nação e frequentemente visando o reforço do nacionalismo, se pode falar de educação de adultos. Foi no entanto sob a modalidade de Ensino Recorrente que se operaram as principais aproximações entre o sistema regular de ensino

e a educação de adultos, vindo esta, na sua acepção formal, a constituir, desde a década de oitenta do século XX, um segmento do sistema educativo.

No plano institucional, embora se devam assinalar as iniciativas anteriores, em particular a criação dos Cursos de Ensino Primário Supletivo para Adultos, foi efectivamente nas últimas décadas do século XX que, no quadro da Lei de Bases do Sistema Educativo, se tornou irreversível uma autonomização de organismos e programas de investigação e de acção específicos para a educação de adultos.

A Reforma do Sistema Educativo, publicada em 25 de Julho de 1973, consagrava a inclusão da educação de adultos no sistema educativo, que assim ficou constituído pela educação pré-escolar, pela educação escolar e pela educação permanente. De idêntico modo, permanecia integrada no sistema educativo a formação profissional daqueles que, tendo concluído o ensino básico, o curso geral, ou o curso complementar, optassem por essa via. Correlativa a esta reforma e como condição da sua implementação, teve lugar uma reestruturação do Ministério da Educação Nacional, no âmbito da qual foi mantida a Direcção Geral da Educação Permanente.

Foi no entanto a Lei nº 46/86 de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), que consagrou o ensino recorrente de adultos - destinado aos indivíduos com mais de quinze e dezoito anos, respectivamente, que, quando em idade normal, não haviam tido oportunidade de beneficiar da educação escolar, ao nível dos ensinos básico e secundário, e que por razões profissionais ou de promoção cultural, desejavam fazê-lo depois. Organizado de forma adequada, tendo em atenção os grupos etários a que se destina, este ensino passou a conferir os mesmos diplomas e certificados do ensino regular. De igual modo, a formação profissional poderia ser organizada de forma recorrente (Cf. Lei de Bases do Sistema Educativo, artº 3º, artº 16º, artº 20º).

Ainda que uma das prioridades do Ensino Recorrente fosse a eliminação do analfabetismo, este objectivo tornou-se mais notório naquilo que a Lei de Bases consagrou como educação extra-escolar, sob a modalidade de educação de adultos, confiada à iniciativa dos mais variados sectores e organismos, ou como extensão cultural do sistema escolar, com recurso aos meios de comunicação social, incluindo a radiodifusão e a televisão. A educação extra-escolar visava um alargamento dos conhecimentos e um desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos, nomeadamente a eliminação do analfabetismo literal e funcional (Cf. Lei de Bases do Sistema Educativo, artº 23º).

Mas é já num contexto de Educação ao Longo da Vida que implica necessariamente uma educação de adultos para todos, assumida como meta na Conferência Internacional de Hamburgo de 1997, que, tomando em atenção, por um lado, as principais assimetrias que marcavam a sociedade portuguesa (designadamente as ainda elevadas taxas de analfabetismo e as taxas de baixa escolarização, no interior da população activa, e o progressivo aumento das taxas de iletrismo, no interior das gerações jovens), e, por outro lado, o paradoxo de uma população activa, apesar de manifestamente portadora de baixas taxas de habilitação e qualificação escolar corresponder aos desafios da modernização do tecido produtivo, e face, ainda, aos desafios da reconversão profissional, que foram tomadas importantes decisões políticas.

Envolvendo o Ministério do Trabalho e da Solidariedade (posteriormente Ministério da Segurança Social e do Trabalho) e o Ministério da Educação, foi criada a ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos), em 1999. É no âmbito do Programa da ANEFA até 2006 que foi definido um Quadro Geral de Competências-Chave (Referencial de Competências-Chave), permitindo a criação de uma rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

2. Da alfabetização à educação ao longo da vida

2.1 No caso português, é possível, como se referiu, registar, desde a segunda metade do século XIX, não apenas a preocupação explícita de combate e mesmo de extinção do analfabetismo, mas também o fomento de uma política de campanhas de alfabetização e outras iniciativas socioculturais e de formação profissional, com carácter público, destinadas à população adulta, no quadro estatal e por empenho dos organismos associativos, incluindo, com a I República, a extensão universitária.³ Mas é particularmente com o Estado

³ As Reformas Educativas de 1870, 1878 e 1894, previam a criação de cursos nocturnos e dominicais para adultos, por iniciativa governamental e dos poderes locais, com o objectivo de combate ao analfabetismo. A reforma do ensino primário de 1911, atribui às Câmaras Municipais a tarefa de criarem sob regime nocturno, dominical ou de missão, cursos para adultos. No mesmo sentido, foram os decretos nº 5 787-B de 10 de Maio de 1919 e nº 6137 de 29 de Setembro de 1919, que atribuíam às Juntas Escolares Municipais a criação de cursos nocturnos destinados a indivíduos de ambos os sexos com mais de 14 anos de idade.

Novo, assumindo um carácter marcadamente nacionalista, que tais movimentações se intensificam.

Assim, no início da década de 30, uma iniciativa do *Diário de Notícias*, conduziu um amplo inquérito à sociedade portuguesa, tendente a uma campanha de alfabetização e reagindo a uma polémica lançada a partir do jornal *O Século*. Contudo, a campanha mais estruturada e com maior impacto ao nível dos resultados foi a que decorreu entre 1952-56. Fundamentada e organizada através dos Decretos-Lei nº 38 968 e nº 38 969, de 27 de Outubro de 1952, que lançaram o Plano de Educação Popular (que funcionaria numa primeira fase sob a modalidade de campanha) surgiu a Campanha Nacional de Educação de Adultos (CNEA). Esta Campanha destinava-se fundamentalmente a combater o analfabetismo da população com mais de 14 e menos de 35 anos de idade (em 1950 era cerca de um milhão o número de analfabetos - jovens-adultos e adultos -, abrangido neste escalão etário).

Para além desta Campanha, funcionavam os cursos de adultos, regulamentados pelo Decreto nº 21 896 de 22 de Novembro de 1932 (que abolira as modalidades de missão, curso dominical e Escola Móvel). Na sequência da CNEA e integrados no Plano de Educação Popular, poderiam ser criados cursos de ensino primário «cursos de educação de adultos», a requerimento de qualquer entidade pública ou particular, ficando mesmo previsto que «Os concessionários do Estado e dos corpos administrativos e as entidades patronais singulares ou colectivas do comércio ou da indústria que tenham, nos quadros permanentes, mais de vinte assalariados de idade inferior a 35 anos sem a habilitação da 3ª classe do ensino primário poderão ser obrigados, pelo Ministro da Educação Nacional, ouvido o das Corporações e Previdência Social, a fornecer instalações para o funcionamento de cursos destinados àquele pessoal» (Decreto-Lei nº 38 968, de 27 de Outubro de 1952, Artº 17º).

Nas décadas de 50 e de 60, os CEPSAS (Cursos de Ensino Primário Supletivo para Adultos) permitiram a atribuição de diplomas da Instrução Elementar a vastos sectores da população activa, impedida de prosseguir nas suas carreiras profissionais, ou de ampliar as suas valências nos quadros produtivo e sociopolítico. Uma vez oficialmente encerrada a Campanha Nacional de Educação de Adultos, em Dezembro de 1956, a educação e instrução de adultos foi assumida pela Direcção Geral de Educação Permanente.

Não obstante, em final da década de sessenta, quase 30% da população adulta portuguesa era analfabeta e cerca de 50% não tinha diploma de instrução primária.⁴

No pós-25 de Abril de 1974, no quadro da Direcção Geral da Educação Permanente, então reestruturada com objectivos de assegurar os recursos necessários à diversidade das iniciativas em curso, estimular uma renovação pedagógica e garantir que tais iniciativas se distribuíssem de forma equilibrada no todo nacional, a educação de adultos foi objecto de uma ampla movimentação, por parte de organismos diversos: autarquias, empresas, associações, cooperativas, comissões locais. Nesse sentido, para além do apoio financeiro e logístico, competia à Direcção Geral da Educação Permanente a formação de monitores e de agentes que assegurassem as iniciativas das associações de educação popular.

A acção das associações de Educação Popular foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 384 de 20 de Maio de 1976 a que acresce a Portaria nº 419/76 de 13 de Julho, no que se refere a normas de aprendizagem, exames e certificação das habilitações, através dos cursos de educação básica de adultos (exames do Ensino Primário).

Relativamente à alfabetização, depois do Plano Nacional de Alfabetização (PNA), iniciado em Maio de 1975, que compreendeu um estudo especializado com vista à elaboração de uma estratégia global de redução, em três anos, para 3% da taxa de analfabetismo, revestiu-se de particular relevo o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos (PNAEBA), enquadrado pela Lei nº 3/79 de 10 de Janeiro. Com o título geral de "Eliminação do Analfabetismo", este Plano conferia às autarquias a tarefa de eliminação gradual do analfabetismo e de criação de condições para o acesso à escolaridade obrigatória, por parte das populações em idade escolar.

Da responsabilidade da Direcção Geral da Educação Permanente e atribuindo ao Estado um papel central no reconhecimento, coordenação e apoio das diversas iniciativas no domínio da alfabetização e da educação de base dos

⁴ No quadro da Reforma Veiga Simão fora criada uma Comissão, presidida por Fortunato Queirós, que formulou um Programa de Educação de Adultos, prevendo, entre outras modalidades, a formação a distância, via rádio e televisão. O Relatório dessa Comissão não chegou a ser publicado, por entretanto ter sucedido o 25 de Abril de 1974, mas constitui um marco histórico, quer pelo diagnóstico da situação, quer pelas propostas ao tempo inovadoras que continha [*Relatório do Grupo de Trabalho incumbido de estudar os problemas da alfabetização e da formação básica de adultos*. Ministério da Educação Nacional/DGER, 1972. (Exemplar dactilografado gentilmente cedido por Fortunato Queirós)].

adultos, aquele Plano visava assegurar, quer a melhoria das habilitações socioculturais dos adultos, quer a sua participação activa como cidadãos. Concebido pelo Conselho Nacional de Educação de Base de Adultos (CNAEBA), constituído junto da Assembleia da República, a implementação do PNAEBA implicou a criação da Direcção Geral da Educação de Adultos (Decreto-Lei 543/79 de 31/12), funcionando através de uma estrutura descentralizada, ao nível regional, distrital e concelhio.

De igual modo, com vista à criação de um sistema de educação de adultos, foram lançados vários programas integrados, que constituíssem eixos de desenvolvimento de um Plano mais geral: «criação e instalação de um Instituto nacional para a educação de adultos, organização de uma rede de centros de cultura e de educação permanente, implementação regional e gradual de esquemas globais e integrados de educação básica de adultos e de desenvolvimento cultural – programas regionais integrados, alfabetização e educação básica elementar, melhoria e incremento do ensino preparatório para adultos, apoio à educação popular, acções na emigração».⁵

Com o PNAEBA, cuja execução fora prevista para 10 anos, pareciam criadas as condições para o fomento e o enquadramento da educação de adultos, nos seus diversos domínios, desde o acesso à educação de base, à formação profissional e ao desenvolvimento sociocultural, centrados nos próprios adultos e articulando dimensões não formais com dimensões formais, designadamente para a obtenção dos diplomas obrigatórios dos dois primeiros ciclos escolares, mas sobretudo assegurando uma vitalidade e uma visão amplas e alargadas da educação de adultos. Para a coordenação e fomento de acções, ao nível central, fora prevista a criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos.

A evolução histórica revelaria no entanto que, no plano formal, a educação de adultos se fora reduzindo a duas áreas: a educação recorrente e a formação profissional. Na verdade, a centração em torno de uma educação de segunda oportunidade para as populações adultas mais jovens e a premência do aumento de situações de iletrismo e de analfabetismo funcional, em acrés-

⁵ Cf. Alberto Melo (1981). Educação de adultos: conceitos e práticas. In Manuela Silva e M. Isabel Tamen (coord.). *Sistema de ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; pp. 354-382.

O projecto Experimental de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, de âmbito nacional, lançado em 1979, no quadro do PNAEBA, e com vista à integração na Rede de Projectos da Comunidade Europeia compreendia 3 subprojectos (cf. infra nota 16).

cimo às taxas de analfabetismo, nunca eliminadas, remeteram para zonas marginais as modalidades extra-escolar e de extensão educativa. O PNAEBA não chegou, por consequência, a cumprir-se integralmente.

2.2 Com a entrada em vigor da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, o Ministério da Educação sofreu um reordenamento, tendo, nos termos do Decreto-Lei 3/87 de 3 de Janeiro, sido extinta a Direcção Geral de Educação de Adultos e criada a Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa (que, por sua vez, será abolida pelo Decreto-Lei nº 362/89, de 19 de Outubro, que cria a Direcção Geral de Extensão Educativa). Ainda que a Direcção Geral de Educação de Adultos e a Direcção Geral de Extensão Educativa tivessem correspondido a objectivos distintos, o Decreto-Lei 74/91 estabelecia condições de articulação e consagrava genericamente a estrutura curricular de Curso, como a modalidade didáctico-pedagógica privilegiada, quer para o ensino recorrente, quer ao nível extra-escolar. Foi assim que, com a extinção da Direcção Geral de Extensão Educativa, em conformidade com o Decreto-Lei 133/93 de 26/4, cujas funções foram integradas nos Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário, se mantiveram os cursos de alfabetização, actualização, sócio-educativos, sócio-profissionais.

Quanto aos agentes, para além de professores destacados, a educação de adultos contou com mecanismos de financiamento e de formação que permitiram a contratação de animadores culturais e outros técnicos, sobretudo no âmbito do Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP), enquanto, correlativamente, era cada vez menos notória a intervenção do Estado na educação de adultos. Por outro lado, a focalização no Ensino Recorrente, respondendo a uma educação remediativa e de segunda oportunidade, traduzia um alargamento do conceito de adulto, que passava a incluir os jovens adultos.

Enquanto, no quadro do Ministério da Educação, as iniciativas ao nível da educação de adultos se centravam fundamentalmente na instrução e na formação escolar (assim alfabetização e ensino recorrente), a animação sociocultural tinha vindo a ficar progressivamente confiada à iniciativa local e, por seu turno, a formação profissional era sobretudo assumida por estruturas ministeriais ligadas aos mundos do trabalho e do emprego e a organismos corporativos. Foi com os objectivos de «conceber, desenvolver, avaliar e contribuir para a generalização de modelos, metodologias, programas, projectos e instrumentos necessários à plena valorização dos recursos humanos no qua-

dro da evolução dos sistemas social e produtivo, das tecnologias e da organização do trabalho» que, no âmbito do Ministério para a Qualificação e o Emprego, foi criado, pelo Decreto-Lei nº 115/97, de 12 de Maio, o INOFOR (Instituto para a Inovação da Formação).

Todavia, a diversificação da acção ao nível da educação de adultos, correspondendo muito embora a uma progressiva especialização dos domínios da educação e da formação, nos planos didáctico-pedagógico, organizacional e profissional, não deixava de comprometer uma economia de recursos e de sinergias (in)formativas, e de debilitar a oportunidade de uma verdadeira educação ao longo da vida, centrada e integrada a partir dos próprios sujeitos em educação.⁶

2.3 Em 1997, foi designado um grupo de trabalho com vista à criação da já mencionada Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA). Esta veio efectivamente a surgir mais tarde, através de uma parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Ainda antes do final de 1997, aquele Grupo apresentou um Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos, no âmbito do Ministério da Educação. Com dupla superintendência e tutela dos Ministros da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, a ANEFA foi criada pelo Decreto-Lei nº 387/99 de 3 de Setembro.

Nos pressupostos daquele projecto e do Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos, estavam as perspectivas de uma articulação entre a formação profissional e a formação científica e escolar, designadamente ao nível dos 1º, 2º e 3º ciclos, e de uma separação dos públicos: até aos 18 anos e com mais de 18 anos de idade. Para os jovens até aos 18 anos, a responsabilidade da educação e da formação era sobretudo da escola, enquanto para os restantes era suposto que a alfabetização e a prossecução dos estudos, bem como a formação e a actualização profissionais, tivessem lugar noutros espaços e mediante modelos pedagógico-didácticos não-escolares.⁷

⁶ Sobre a relação e a integração da educação de adultos na educação ao longo da vida, cf. José Ribeiro Dias (1996). A Educação de Adultos em Portugal no Contexto da Educação ao Longo da Vida. Parecer nº 1/96 do Conselho Nacional de Educação. *Diário da República*, II série, nº 208, de 7 de Setembro de 1996, pp. 12653-12673.

⁷ Submetidas a uma avaliação solicitada pelo Ministério da Educação, as modalidades de ensino recorrente não se revelaram eficazes no combate ao iletrismo, ainda que tendo sido ensaiadas experiências pedagógicas e didácticas, de diverso tipo, incluindo a modalidade de unidades de crédito [Cf. Jorge Pinto, Lisete Matos e Luís Rothes (1998). *Ensino Recorrente: Relatório de Avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação].

Com efeito, o Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 92/98 de 14 de Julho com o objectivo de desencadear o processo para a criação da ANEFA, reconheceu que a educação de adultos, constituída pelo conjunto de aprendizagens formais e não formais é condição de Educação ao Longo da Vida.. Este novo enfoque na educação e na formação de adultos deveria efectivamente processar-se em consonância com os princípios orientadores do Conselho de Ministros da União Europeia sobre Educação e Formação ao Longo da Vida, de 20 de Dezembro de 1996, nomeadamente no que se refere a assegurar: um equilíbrio entre as dimensões pessoais, cívicas e sociais; uma contribuição para a cidadania; um *continuum* centrado no sujeito; uma sinergia de todos os organismos com vocação e competências nesta área.

Na sequência da fundação da ANEFA tornou-se manifesto que para o alargamento do processo de educação e formação à generalidade dos adultos (sobretudo aos mais carenciados), criando-lhes condições de acesso e de verdadeira passagem para a sociedade do conhecimento, em termos de habilitação, era necessário criar condições efectivas para um Reconhecimento das Competências adquiridas ao Longo da Vida. Neste sentido, o grupo fundador desta Agência desenvolveu um processo sistemático de reflexão, mobilização, debate e estruturação, socorrendo-se do contributo de diversos especialistas, e desencadeando um movimento alargado de reflexão, com vista à criação de um Referencial de Competências-Chave. Na sequência deste processo, têm vindo a ser criados Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e foram lançados os primeiros cursos EFA (Educação e Formação de Adultos).

3. Um vasto campo de acção e de investigação

3.1 Ainda que a descrição feita acima corresponda basicamente ao movimento formal de educação e formação de adultos, esta não se confinou às modalidades e às vias formalizadas, nem se reduziu ao Ensino Recorrente, como segunda oportunidade. O levantamento histórico tem vindo a permitir interpretar como educação de adultos as iniciativas, os projectos e os programas de desenvolvimento local, a partir de núcleos e associações de base, bem como as iniciativas de investigação e de extensão comunitária levadas a efeito

por diverso tipo de instituições, nomeadamente pelas instituições de ensino superior, à semelhança aliás do que foi sucedendo por toda a Europa.

As breves resenhas diacrónicas, do tipo da que aqui se apresenta, sobre a genealogia do processo de institucionalização da educação e da formação de adultos, não podem condicionar as abordagens históricas, limitando-as ao tempo recente, especificamente aos últimos 25/30 anos, por ter sido este o período em que efectivamente se desenvolveram estruturas e programas educativos específicos para os diversos grupos da população adulta. Há que reconhecer que toda a Modernidade é atravessada por movimentos de educação de adultos.

Assim, e por exemplo, no contexto da acção do Estado Novo, para além das Campanhas de Alfabetização a que já se aludiu, é possível referenciar estratégias e movimentos de desenvolvimento integrado ao nível local, incluindo a intensificação de acções de informação e enquadramento ideológico e de cidadania, focalizadas no Mundo Rural. Uma vez implementado, o Plano de Educação Popular visou também a congregação da parte mais notória destas iniciativas, acções e organismos, com sede, designadamente nas Casas do Povo, nas Casas dos Pescadores, nos Sindicatos e nas próprias escolas.

Eram acções que, não obstante algum transformacionismo e alguma abertura, visavam, de uma forma geral, conferir um sentido integrativo às vivências e qualidade de vida das populações, conformando-as numa visão autárcita dos recursos e dos horizontes de vida. O fomento e o desenvolvimento da alfabetização, através de campanhas e cursos específicos que se complementavam com a orientação de leituras nas bibliotecas escolares e nas bibliotecas populares, contaram com a intervenção dos professores e de agentes de educação rural; organizadas numa base paroquial, tomavam como público-alvo os residentes, concretamente os rurais e os pescadores. Marcadamente ideológicas e baseadas num conservadorismo estreito, no que respeita a valores, tecnologias, qualidade e estilos de vida, estas acções traduziam-se num reforço do enquadramento autárcito, num apelo à abnegação da riqueza e dos benefícios do progresso, fundindo patriotismo, religiosidade, ruralidade.⁸

⁸ No quadro da Mocidade Portuguesa Feminina, como no quadro da FNAT (Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho), foi desenvolvida uma acção concertada de propaganda e defesa do regime político-ideológico, assumido pelo Estado Novo, mas também uma intensa campanha de conformismo e de autarcismo, reforçando as estruturas de base familiar e paroquial. Para uma intervenção junto das famílias foram criados Centros Rurais de formação e de mobilização que numa primeira fase se destinavam a um público feminino, mas que gradualmente envolveram também jovens e adultos masculinos.

Reflectindo uma tensão entre ruralismo e corporativismo, e saldando-se numa contenção e numa ideologização das noções de mudança e de progresso (através do reforço e consolidação das formas tradicionais de comunicação e de poder, e do controle da informação), criando bibliotecas populares, postos de leitura, programas radiofónicos, não pode deixar de considerar-se como educação de adultos a constelação de princípios e de acções tendentes a fundir os horizontes individuais com os horizontes pátrios e a converter o cumprimento e a realização das tarefas quotidianas de produção material e de sobrevivência. Também a festa e a recreação (devidamente vigiadas, enquadradas e circunscritas, em ideais e metas humanamente possíveis, desejáveis, legítimos) fazem parte desta mesma constelação. Muitas destas acções não se centravam exclusivamente nos adultos mas, sob o pressuposto de que o elemento cultural popular, folclorizando-se, poderia aproximar-se das gerações jovens, tinham por objectivo a mobilização das populações no seu todo.

O alcance destas iniciativas marcadamente populares não está suficientemente avaliado, muito embora a análise histórica sobre a educação de adultos, e muito particularmente sobre a alfabetização, venha comprovar o que estudos sociológicos, e de história económica e cultural tinham já revelado, isto é que até à década de 60, apesar da existência de tais movimentações e do crescimento das taxas de alfabetização e de escolarização, se fora, no entanto, acentuando um manifesto distanciamento entre o desenvolvimento da sociedade portuguesa, no seu todo, e o das suas congéneres europeias e norte-americanas.

No quadro da FNAT (criada em 1935), foram criadas colónias de férias e colónias balneares, um Centro de Educação Popular, secções da Legião Portuguesa, para além de um Gabinete de Heráldica Corporativa, o Teatro do Trabalhador e um Gabinete de Etnografia, para apoio e controlo dos momentos festivos e dos ranchos fulclóricos, designadamente através das Casas de Povo. Foi também ensaiada uma biblioteca de divulgação [Cf. José Carlos Valente (1999). *Estado Novo e Alegria no Trabalho. Uma história política da FNAT (1935-1958)*. Lisboa: Edições Colibri/ Inatel].

Sobre a acção cultural do Estado Novo, ver Jorge Ramos do Ó (1992). *Salazarismo e cultura (1930-1960)*. In Fernando Rosas (coord). *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)* vol. XII de Joel Serrão e A.H. de Oliveira Marques (dir). *Nova História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, pp. 391-454. Ver ainda Daniel Melo (2001). *Salazarismo e Cultura Popular (1933-1958)*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

No âmbito da Campanha Nacional de Educação de Adultos, para além do recurso à imprensa periódica e às exposições itinerantes, da criação do jornal *A Campanha*, das bibliotecas populares e das bibliotecas ambulantes, foram utilizados os, ao tempo, mais modernos meios de comunicação, especificamente o teatro e o cinema (pois que as emissões de televisão só teriam início em 1957). Sobre as Missões Culturais de Teatro e Cinema, iniciadas em 1954, ver Cristina Barcoso (2002). *O Zé Analfabeto no Cinema. O Cinema na Campanha Nacional de Educação de Adultos de 1952 a 1956*. Lisboa: EDUCA.

No início da década de 60, apesar do crescimento acentuado do total de alfabetizados que se tinha operado nas duas décadas imediatamente anteriores, com relevo para o impacto da Campanha de Alfabetização iniciada em 1952, e de a escolarização da população em idade escolar se começar definitivamente a aproximar de um índice total, a sociedade portuguesa apresentava uma taxa de analfabetismo na ordem dos 40%.

Já então as convenções internacionais, designadamente a Unesco e a OCDE, evoluíam na conceptualização e na representação do letrismo não como fim em si mesmo, mas como meio necessário, ainda que não suficiente, para uma existência equilibrada nos planos comunitário e profissional. Condição favorável ao desenvolvimento, a alfabetização deveria por consequência corresponder a uma habilitação e capacidade funcionais, cuja eficácia se traduzia na resolução de questões e desafios do quotidiano, nos planos individual e comunitário.

Construção histórica, o conceito de alfabetização é objecto de frequente controvérsia, quanto aos indicadores e quanto à sua significação. Tomado em sentido genérico, o conceito de alfabetização só corresponde ao de letrismo se por tal se traduzir a confluência entre habilitação e domínio de um nível da linguagem escrita e de cálculo, cujo grau de suficiência seja definido e avaliado pela sua utilização na resolução de questões e desafios do quotidiano.

3.2 Por meados do século XX, as recomendações da Unesco tinham, também elas, ido no sentido de uma correspondência entre escolarização de base (obrigatória e universal) e alfabetização.⁹ Esta correspondência, se, por um lado, favoreceu uma significação e uma sinergia de recursos, espaços e meios, independentemente dos públicos e dos contextos, gerou também resistências por parte dos adultos, forçados a um ensino de segunda oportunidade, estruturado pelos mesmos métodos do ensino regular infanto-juvenil, e condicionou o reconhecimento e a valorização das competências literárias e profissionais adquiridas informalmente e através da experiência da vida.

Acresce que, por definição, a alfabetização é contextualizada e instrumental, podendo ser resolvida por meios mais económicos do que a

⁹ Cf. William S. Gray (1956). *L'Enseignement de la Lecture et de l'Écriture*. Paris, Unesco. Neste contexto, as taxas de escolarização e de alfabetização são indicadores frequentemente utilizados em educação de adultos.

escolarização, sobretudo do que a escolarização fundamental destinada a sedimentar os alicerces cognoscentes, técnicos e atitudinais de uma educação continuada ao longo da vida. O conceito de alfabetização traduz fundamentalmente a capacidade de suficiência e de utilização da cultura escrita (literacia), enquanto o de escolarização se refere ao grau de integração e de sequência no cumprimento de um processo didático pedagógico progressivamente mais longo, integrado e verticalizante. Tais diferenciações tornam-se bem mais notórias quando observadas em populações adultas, forçando a uma adequação dos indicadores relativos a um e outro daqueles processos (in)formativos.

Assim, pois, tal aproximação entre estas vias legitimadas de acesso e progressão no quadro da cultura escrita, justificada nos planos substantivo e metodológico por contextos de economia de recursos e de um credencialismo estreito, não obsteu a uma progressiva especificação e ao reforço da universalização da escolarização. Por outro lado, tal aproximação não impediu que, reconhecidas, assumidas e sistemicamente consolidadas as respectivas especificidades, viessem a ser criados, na fase final do século XX, mecanismos e estruturas de reconhecimento, legitimação e validação dos conhecimentos e das competências informalmente adquiridos. A necessidade de criação e valorização destes meios e destas estruturas, quer no quadro das sociedades desenvolvidas, quer no quadro das sociedades em vias de desenvolvimento, tornou-se inevitável, dadas a rápida mutação dos sistemas de comunicação e das tecnologias de produção e a complexificação dos sistemas e das relações socioculturais, a que acrescem situações de iletrismo e de multiculturalismo. A tais factores tem sido acrescido, nas sociedades em vias de desenvolvimento, o prolongamento de situações de analfabetismo e de reduzida escolarização.

Na segunda metade do século XX, não deixou por consequência de manter-se alguma tensão entre os conceitos de alfabetizado e de escolarizado, pois que, se nos planos organizacional e de uma economia de recursos, métodos e agentes, se observou e admitiu alguma comunalidade, a diferenciação tornou-se contudo cada vez mais inevitável dadas a orientação funcional, divergente, autonómica e de libertação que norteiam a alfabetização, legitimando aquisições informais e experiências de vida, e dado o sentido integrador, convergente e normalizador da escolarização.

Todavia, a indexação da alfabetização à transferência prática e à correlação com o exercício de funções no quotidiano não pode deixar, por outro lado, de ser associada a uma progressiva centração da educação de adultos em torno

de duas dimensões fundamentais: o exercício da cidadania e a progressão técnico-profissional. Assim, desde a Conferência da Unesco de 1949 que a educação de adultos se reveste de um sentido democrático e libertador, no quadro da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adaptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta orientação veio, na Conferência de 1960 (Montreal), juntar-se a uma outra de carácter técnico-profissional, tendo sido definida a educação de adultos como meio de acompanhamento e participação num mundo em permanente mutação, onde as influências da globalização se começavam a fazer sentir.

Neste sentido, ainda que fosse cada vez mais evidente que a educação de adultos constituísse parte integrante dos sistemas nacionais de educação, a alfabetização continuava a ser o seu grande móbil, até que na Conferência de Nairobi, em 1976, foi definitivamente assumido o princípio da Educação Permanente. Em consonância com este princípio, o conceito de aprendizagem, mesmo na educação de adultos, deixou de ser exclusivamente instrumental e indexado ao desenvolvimento económico.

Na década de 90, reafirmados os princípios de uma Educação para Todos (Conferências de Jontiem e Hamburgo), no respeito pelas diferenças individuais e no quadro do multiculturalismo, a educação de adultos foi redefinida como o conjunto de processos de aprendizagem, formal ou não, pelo qual as pessoas consideradas adultas desenvolvem as suas capacidades, enriquecem os seus conhecimentos, melhoram as suas qualificações técnicas e profissionais (Conferência de Hamburgo, 1997), num quadro de Educação ao Longo da Vida.

3.3 Foi no quadro destes grandes princípios orientadores, evoluindo no sentido de uma maior tolerância e aceitabilidade, que foram repensadas as estratégias e as pedagogias de educação de adultos, incluindo a alfabetização, que, havendo constituído tarefa prioritária até à década de 60, cerca de quarenta anos mais tarde continuava a constituir uma preocupação, posto que as ainda significativas taxas de analfabetismo de base se viam acrescidas das progressivas taxas de iletrismo e de analfabetismo funcional.

Como se referiu, foi no entanto, num quadro de dupla entrada, constituído pelo Multiculturalismo e pelo princípio da Educação ao Longo da Vida, e num contexto de acelerada mudança dos meios e técnicas de comunicação e de reconversão profissional, que foram reequacionados os indicadores sobre a

medição dos graus de alfabetização (literacia), bem como as relações entre formação geral e formação específica, e entre escolarização e educação de adultos, já não apenas no que se refere aos métodos, currículos, públicos e pedagogias, mas também no que se refere às capacidades, conhecimentos e competências de vida.

Na prática, tratava-se de, sem reduzir o investimento ou comprometer uma mais-valia para a educação e o modelo escolares, equacionar e caracterizar as dimensões de uma problemática alargada, nos planos educacional e formativo. Esta análise impunha-se a fim de que, correlativamente à aceitação das limitações das estruturas formais de educação e formação (designadamente do sistema escolar, em responder integralmente a todas as necessidades e desafios, nos planos social e pedagógico, em particular junto das populações activas e/ou em vias de transformação e conversão profissional), se definisse um quadro político-pedagógico que possibilitasse uma flexibilização e uma equivalência entre aquisições cognitivas e competências profissionais adquiridas nos quadros formal e informal.

Acrescia a estes pressupostos o princípio de que os ambientes de trabalho, ao nível da produção, da organização e da comunicação, são de *per se* complexos e estimulantes a uma progressão educacional e formativa. Processo social, cultural e legislativo, o reconhecimento, avaliação e validação das competências de vida e das aprendizagens informais, reveste-se de características diversas de país para país, implicando uma reconceptualização, a criação de estruturas, dispositivos e organismos específicos e uma inovação pedagógica que permita a efectiva centração nos sujeitos.¹⁰

¹⁰ A solução adoptada em França implicou uma articulação entre os Ministérios da Educação e da Agricultura, a quem cabia a responsabilidade dos balanços de competências, criando para o efeito uma rede nacional de centros, e os organismos e instituições de formação e de emprego. O expediente do Balanço de Competências, criado por uma legislação de Dezembro de 1991, permite aos trabalhadores passarem em revista as suas actividades profissionais, identificando as aprendizagens e as valências, bem como as lacunas, com vista ao estabelecimento de um processo (in)formativo. Pela parte do Ministério da Educação francês, a validação de competências para efeito da concessão de diplomas e de credenciais tornou-se extensiva a todo o tipo de diplomas tecnológicos e profissionais que envolvia aquele Ministério.

Na Inglaterra e na Escócia, um processo idêntico havia sido iniciado, no final da década de 80, com vista a acreditação de aprendizagens APL (Accreditation of Prior Learning), compreendendo a criação de um organismo regulador NCVQ (National Council for Vocational Training), posteriormente convertido em QCA (Qualifications and Curriculum Authority). Para além da creditação reconhecida pelas entidades empregadoras, a validação de aprendizagens e de competências visa também a prossecução da formação, e enquanto, para França, era consagrada a modalidade de curso, as autoridades ingle-

A aceleração da evolução tecnológica e a lenta (e não menos complexa) resposta dos sistemas educativos formais a uma qualificação actualizada da população activa, a que acrescem os ritmos acelerados de desqualificação, fazem com que, um pouco por todo o mundo desenvolvido, se tenha feito sentir uma mesma necessidade de criação de estruturas específicas e de flexibilização dos mecanismos, que assegurassem uma requalificação profissional, em curtos períodos de tempo. Assim, no quadro dos sistemas educativos formais e dos institutos e organismos de valorização e reconhecimento profissional, foram sendo definidos referenciais básicos de aprendizagens e de competências, e mecanismos reguladores e legitimadores dos processos de reconhecimento, creditação e validação das competências adquiridas, tomando a estrutura e os níveis curriculares do sistema escolar como principal padrão de referência.¹¹

3.4 Não se afastando muito da situação internacional, em Portugal tinha-se no entanto vindo particularmente a acentuar, nas últimas duas décadas do século XX, a assimetria entre as baixas habilitações literárias e profissionais, de que era portadora a população activa e, por um lado, o correspondente nível de desempenho efectivo de funções produtivas e, por outro, os condicionalismos e limitações no que se refere ao enfrentamento dos novos desafios, gerados pela rápida mudança dos sistemas de comunicação e tecnologias de produção. Com efeito, e apenas a título de exemplo, enquanto para o período compreendido entre 1992 e 1995, a França tinha conseguido reduzir de cerca de 30% a sua população activa com baixas habilitações, em Portugal, a redução fora apenas de cerca de 2%, no mesmo período.

Tomando em atenção os dados do Instituto Nacional de Estatística, em 1991, cerca de 14 % da população portuguesa com mais de 15 anos sabia ler e

as davam preferência a uma estrutura organizada por unidades capitalizáveis, referenciada ao perfil dos indivíduos.

Idênticas necessidades e idênticos sistemas vinham sendo implementados noutros países europeus e no Canadá, contando ora com uma maior implicação dos organismos estatais, como na Finlândia, ora com maior peso da iniciativa privada como sucede com a Irlanda, ora, ainda, mais apoiada nos organismos corporativos e sindicais, como sucede na Alemanha e na Áustria. Também o envolvimento e o peso das instituições do Ensino Superior varia de país para país, sendo particularmente acentuada em alguns estados do Canadá.

¹¹ Aproximando-se indirectamente dos currículos e da cultura escolar, tais referenciais consagravam uma matriz fundamental de competências-chave, organizadas em quatro áreas: linguagem e comunicação; tecnologias da informação e comunicação; matemática para a vida; cidadania e empregabilidade [Cf. ANEFA (2000). *Referencial de Competências-Chave*, vol. 1 e 2. Lisboa].

escrever, mas não dispunha todavia de qualquer diploma. Segundo a mesma fonte, mais de um terço dos portugueses adultos tinham apenas diploma escolar do 1º ciclo, ficando-se mais de metade da população adulta portuguesa com um diploma aquém ou equivalente ao 2º ciclo. No mesmo sentido, constata-se que, em 1995, 62,3% da população portuguesa com mais de 15 anos de idade, ou não tinha qualquer diploma escolar ou tinha um diploma não superior ao 2º ciclo. Assim, quando tomada apenas em referência a população activa, verifica-se que em 1996, cerca de 10% dessa população não era portadora de qualquer diploma de habilitações literárias e que mais de 50% exibía um diploma ao nível do 1º ou do 2º ciclos do ensino básico. Por outro lado, segundo dados do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, em 1998, 30% da população activa portuguesa, era semi ou não qualificada.

A análise dos dados numéricos permite concluir que tal situação, apesar das limitações e das assimetrias, reflecte no entanto o efeito de escolarização, pois que é no interior dos grupos etários nascidos aquém de 1960 que as percentagens de analfabetismo básico descem consideravelmente por contraste com as gerações que em 1996 tinham mais de 35 anos de idade, cujas taxas de escolarização básica eram inferiores a 50%. Apurando a análise, conclui-se que as taxas de analfabetismo literal se agravavam particularmente nas gerações não afectadas pela Campanha Nacional de Alfabetização, da década de 50, e não sujeitas ao alargamento da escolaridade obrigatória, de 4 para 6 anos, decretada em 1968 para todos os nascidos a partir de 1960.¹²

Ainda que o Inquérito Nacional sobre Literacia, publicado em 1996, revele que a população portuguesa tinha de si uma representação positiva quanto às suas efectivas capacidades de leitura e de escrita, face aos desafios do quotidiano, era manifesta a existência de uma baixa taxa de creditação. Esta observação não permitia todavia avaliar se tal situação era resultante da insuficiência dos desafios do quotidiano, designadamente em contexto laboral, para estimularem a população a elevar o seu grau de habilitação e de creditação, ou se, face a esses mesmos desafios e ao funcionamento das estruturas e das carreiras profissionais, habilitação e creditação, tinham significados e implicações efectivamente distintas.

¹² Criada no ano de 1968, a obrigatoriedade escolar de seis anos podia ser cumprida pela frequência de um Ciclo Complementar da Instrução Primária (5ª e 6ª Classes), de um Ciclo Preparatório do Ensino Secundário (criado pelo Decreto-Lei nº 48.572 de 9.9.1968) ou através da Telescola.

Fora, todavia, a confluência gerada por este quadro e pela verificação de que as estruturas regulares de ensino se revelavam insuficientes para a resolução e superação dos aspectos críticos desta situação que, à semelhança do que vinha sendo feito noutros países, tornou inadiável a criação de um sistema de reconhecimento, validação, e certificação das aprendizagens informais e formais, anteriormente adquiridas, e das competências de vida, encaminhando os adultos para um processo de formação, com equivalência ao processo escolar.

Culminando várias iniciativas com vista à minoração e à solução de tais assimetrias e de tais lacunas, designadamente no que respeita à criação de estruturas de normalização, foi criada, como já se referiu, a ANEFA. O programa de educação de adultos, organizado em torno desta Agência compreende (uma vez criado e assumido o Referencial de Competências-Chave, nas áreas de linguagem e comunicação; tecnologias da informação e comunicação; matemática para a vida; cidadania e empregabilidade) uma mobilização dos adultos para se apresentarem aos Centros RVCC (Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências) e o encaminhamento para os cursos EFA. Em contacto com um destes Centros, cada adulto deverá organizar o seu *curriculum vitae*, estruturado numa lógica de conciliação entre o modelo integrativo de *portfolio* e o modelo cumulativo de *benchmarks* – o primeiro mais centrado numa normalização de habilitações e o segundo desafiando a um reconhecimento das efectivas competências do sujeito.

No quadro de funcionamento da ANEFA, esta é a condição de base para o aconselhamento e a programação de um percurso efectivo de educação de adultos. Instituída a ANEFA, criada uma rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, foram implementados vários Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA). Todas estas iniciativas, para além de congregarem os Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e o da Educação, resultaram e fomentam parcerias, entre organismos estatais, organismos corporativos, organismos privados.

3.5 A educação de adultos não se resume a uma resposta (concertada entre os sectores público e privado e entre as várias instâncias do poder político) a desafios, assimetrias e desequilíbrios, que a actualização da informação académica e científica e a actualização e reconversão profissionais geram nos sujeitos individualmente e por grupos, gerações ou sectores profissionais. Tam-

bém a resposta a estes desafios não tem sido dada apenas por instâncias vocacionais, criadas para o efeito, ou por uma segunda oportunidade facultada pelas instâncias formais de educação e de formação. Com efeito, as estruturas regulares de ensino que constituem o sistema educativo desenvolvem programas e cursos de complemento de formação, formação especializada e pós-graduação, que, constituindo uma inovação e destinando-se a públicos-alvo, se enquadram numa educação de adultos, em sentido amplo, implicando frequentemente uma adaptação do modelo escolar às características do público e às prioridades de formação.¹³

A educação de adultos, como complemento e actualização de (in)formação ou como meio da reconversão profissional, é basicamente performativa, centrada na aquisição de conhecimentos e de competências, e referenciada a públicos-alvo, organizada com objectivos específicos e mediante protocolos adequados. Tal facto não tem inviabilizado a que, no quadro dos programas regulares de ensino, aos mais diversos níveis, não venha sendo cada vez mais frequente a presença de adultos que não eram o seu potencial público-alvo. Independentemente de uma consequente alteração profissional, há cada vez mais adultos a frequentarem cursos regulares de ensino, acentuadamente teóricos, indiciários, enunciativos, projectivos.

São situações que desafiam a uma tensão e a uma dialéctica entre capacidade e competência – a primeira refere-se a uma aquisição geral, só indirectamente reificável, com uma base teórica, estruturante do pensamento, transversal, enquanto que, definida de forma ampla, a competência é um saber-fazer contextualizado, circunstancial e concretável. As competências revelam-se nos produtos e nos artefactos; as capacidades no equacionamento e na construção racional dos problemas e das problemáticas. Uma e outras são, no entanto, mediatizadas pelo conhecimento. Assim, não há uma incompatibilidade entre os programas normais e regulares de formação e uma educação de adultos com base no desenvolvimento e aprofundamento de capacidades e de conhecimentos.

Correlativamente aos programas e às iniciativas integradas na ANEFA,¹⁴ a educação de adultos não deixa de desenvolver-se também através de outras

¹³ Um exemplo de uma mobilização massiva para a actualização e a requalificação profissionais são os Cursos de Complemento de Formação de Professores.

¹⁴ A intervenção da Anefa não se confina às actividades em que é agente ou supervisor, mas alarga-se de forma indirecta a tudo o que se refira a educação e formação de adultos, designadamente através do reconhecimento e do financiamento de projectos, designadamente no quadro do fomento das boas práticas.

instâncias, programas, projectos, espaços e meios. Assim, há no sistema formal e regular de ensino programas específicos de educação e de formação vocacional das populações com menos de 18 anos de idade, como há também programas específicos com idênticos objectivos para as populações menores de 18 anos (jovens-adultos) que não cumpriram a escolaridade obrigatória. Para estes últimos, depois da experiência, não totalmente eficaz, do Ensino Recorrente por unidades de crédito, têm vindo a ser ensaiados e implementados outros programas, com base numa flexibilidade curricular que permita uma adequação aos contextos e às circunstâncias da respectiva população escolar.

Mas a resposta às dificuldades de cumprimento da escolaridade regular, por parte da população em idade escolar, por um lado, e a necessidade de uma maior articulação entre o ensino regular e a formação e qualificação profissionais, por outro, têm constituído o fomento de experiências fundamentais, nomeadamente: a criação de cursos tecnológicos para jovens; a implementação de uma via profissionalizante, paralela e alternativa, no quadro do ensino regular; a criação de uma rede nacional de Escolas Profissionais.¹⁵

3.6 A educação de adultos é uma área de investigação, reflexão e acção, pelo que são múltiplos os contextos, os públicos, os objectivos, os meios, como diversos são os agentes e os perfis educacionais. Se acabamos de fazer referência ao processo de institucionalização de um sistema e de organismos que permitem resolver, de forma concertada, parte dos desafios da educação de adultos (relativos à mobilização, levantamento de situação, diagnóstico de necessidades, reconhecimento, validação e certificação de aprendizagens e de competências formal e informalmente adquiridas, bem como da organização, agenciamento e supervisão de cursos, programas e boas-práticas) é porque há de facto uma diversidade de oportunidades e de acessos à (in)formação que permite aos adultos uma mudança significativa e duradoira no que se refere aos seus saberes, saberes-fazer, axiologias, atitudes, ou seja uma verdadeira Educação ao Longo da Vida.

Nos quadros da animação sociocomunitária e do desenvolvimento local, a educação de adultos reveste-se do seu sentido mais consequente sempre que

¹⁵ Para uma brevíssima notícia sobre as Escolas Profissionais, enquanto segmento educacional alternativo e sobre o seu significado junto dos jovens adultos, cf. Júlio Montalvão e Silva, Augusto Santos Silva e José Manuel Protes da Fonseca (1997). *Avaliação do Sistema das Escolas Profissionais*. Lisboa: Ministério da Educação.

se opere pela articulação entre: um transformacionismo contextual e situacional; uma mais-valia e uma beneficiação nos sistemas e nas relações de produção; uma melhoria na economia e na qualidade de vida das populações (incluindo o desenvolvimento sociocultural); uma valorização dos conhecimentos, das competências e da auto-representação dos sujeitos.

Quando organizado sob a modalidade de projecto, principalmente se estruturado sob um paradigma de investigação-acção (mais especificamente de investigação participativa), o desenvolvimento local tem constituído um pretexto e uma oportunidade fundamental para a intervenção sócio-educativa e para a educação de adultos, como comprovam vários estudos de acompanhamento e de avaliação.¹⁶

¹⁶ Não sendo intenção inventariar, nem avaliar, é no entanto oportuno referenciar alguns destes Projectos, como forma de comprovar a diversidade de objectivos, meios, estratégias, forma de organização.

Por iniciativa da Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho, em colaboração com Universidade sueca de Linköping, o Projecto – Viana (1983-1988), organizado sob a modalidade de investigação participativa, constituiu um exemplo de articulação entre o levantamento das necessidades e a concertação de estratégias, através da reflexão participada, conduzindo à implementação de redes e estruturas organizacionais eficazes, fomentando uma (in)formação actualizada, a partir do exterior e permitindo aos participantes a construção do seu próprio projecto de formação [Cf. Licínio Lima, org. (1990). *Projecto – Viana (1983-1988). Um Ensaio de investigação participativa*. Braga: Universidade do Minho/ Unidade de Educação de Adultos].

Tomando o local e o inter-local como maneira de estar e de se desenvolver, o Projecto Radial, organizado pela Associação IN LOCO, na Serra do Caldeirão, constitui um outro exemplo de desenvolvimento local, nas suas diversas facetas de produção e fruição material e simbólica, com vista a um desenvolvimento sustentado, como via de educação de adultos.

No mesmo sentido, a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais, com sede em S. Torcato, Guimarães, constitui o exemplo de uma estrutura polivalente, girando em torno de um centro catalizador, que é também centro de recursos e estrutura logística, e alargando-se a vários pólos de desenvolvimento. Esta estrutura em rede, através de uma hierarquia de funções, referenciada aos mesmos públicos e a um mesmo território, constitui, para além de uma confluência de desígnios e de vontades, uma sinergia de recursos, incluindo, uma relativa auto-sustentação no que se refere a financiamento próprio, mas constitui também, pela sua vocação totalitária, uma neo-identidade para as populações abrangidas, cujos membros se vêem erigidos a um verdadeiro estatuto de sujeitos e de sócios.

Dando sequência ao PNAEBA (lei nº 3/79), foi lançado um Projecto Experimental de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos, composto por três subprojectos: o subprojecto A, localizado nos bairros suburbanos de Lisboa; o subprojecto B, localizado no concelho de Castro Daire, distrito de Viseu; o subprojecto C, localizado no concelho de Mogadouro, distrito de Bragança. Pretendia-se que estes projectos correspondessem aos três tipos fundamentais de situações educativas do país. Prosseguindo valências de alfabetização, animação cultural, saúde, artesanato, agricultura e desenvolvimento do tecido associativo, o projecto revestiu-se, entre 1979 e 1990, de uma verdadeira centralidade no desenvolvimento local [Cf. Manuel Henrique Coelho de Almeida (1995). *A filosofia da educação no projecto de desenvolvimento integrado de Mogadouro – Um programa experimental de educação de adultos*. Braga: Instituto de Educação/ Universidade do Minho (Dissertação de Mestrado)].

A animação cultural é uma outra modalidade de educação de adultos com uma aceitação crescente, sobretudo junto de públicos menos afectados por necessidades de alfabetização, promoção e reconversão profissional.

Tendo vindo a educação a converter-se num objecto de intervenções interdisciplinares e integradas, as funções e o estatuto profissional do animador cultural que, em certos projectos, havia já sido definido como o agente privilegiado (quer em situações de coordenação, quer em situações de projecção, cedendo apenas lugar em funções específicas e assumidamente técnicas como a de alfabetização e de ensino recorrente), voltam a revestir-se de uma nova actualidade. Esta (re)valorização, com marcas de profissionalidade, tem-se revelado suficientemente atractiva para jovens licenciados, vocacionados para uma intervenção sócio-educativa e cultural, quer actuando junto dos agentes e dos órgãos do poder local, quer directamente junto dos públicos adulto e jovem-adulto, organizados em associações ou outras formas de mobilização. No plano profissional, muitos destes jovens licenciados têm-se vindo a estabelecer por sua própria conta, prestando serviços mediante contrato.

No plano histórico, parte da acção educativa e formativa junto dos adultos correspondeu de facto a uma animação educacional e a uma animação sociocultural, com objectivos de uma melhoria da qualidade de vida e de uma cidadania mais activa. Ainda que historicamente os professores tenham sido os principais agentes de educação e formação de adultos, circunstâncias e projectos houve em que o animador foi preferido ao professor, como forma de neutralizar a aproximação ao sistema educativo formal e às influências do modelo escolar.

3.7 A educação de adultos é investigação, inovação e ensaio de estratégias pedagógicas, didácticas e de mobilização social, seja no quadro da eliminação do analfabetismo e de movimentos centrados no local e no nacional, seja no quadro de uma Educação ao Longo da Vida, seja ainda na implementação de parâmetros federais de desenvolvimento e de multiculturalismo (com objectivos de internacionalização, a partir do contexto da globalização económica, tecnológica). A educação de adultos é também um lugar e um pretexto fundamental para a reflexão pedagógica e para a implementação de estratégias de inovação, ao nível didáctico e curricular, desenvolvendo-se por adaptação da pedagogia escolar ou sugerindo e requisitando uma orientação e uma acção específicas, assim pedagogia de projecto, auto-formação, investigação-acção e,

mais especificamente, sob a modalidade de projecto de investigação participada.

Aliás, parte dos debates sobre teoria pedagógica, ou surge como resposta aos desafios da educação de adultos, ou ganha novo alento quando se lhe referencia. A emergência do local como instância educativa e formativa total, por referência ao global e como via de coerência e integração entre os percursos educativos e formativos, e as transformações e representações dos contextos e das circunstâncias, meios e formas de vida, confere uma nova centralidade à educação de adultos, enquanto instância sociopedagógica e sociocultural de mobilização, projecção, subjectivação. É de igual modo no interior da educação de adultos que, enquanto factores de racionalização e de acção, os conceitos de rede, projecto e sujeito, se revestem de uma verdadeira conotação pedagógica, didáctica e transformacional, projectando-se e afectando a inovação do quadro educacional no seu todo.¹⁷

Campo de investigação, acção e intervenção sociocomunitária, em aberto e em expansão, a educação de adultos tem vindo a alargar-se a novos públicos e a actividades de lazer e de fruição cultural (estética, ambiental, patrimonial), abrangendo, deste modo, também os segmentos letrados da população e a terceira idade, na sua globalidade.

Mas seguramente, a ampliação, o reconhecimento, a valorização e a institucionalização da educação de adultos, resultam também do facto de as instituições de ensino superior e as agências de investigação haverem incluído nas suas agendas e nas suas prioridades a educação e a formação de adultos, como segmento de formação e de investigação e como meio de intervenção sociocultural e de extensão comunitária.

Neste sentido, além da acção continuada e sempre renovada da Unesco, foram criadas extensões internacionais no interior dos organismos federativos e dos organismos estatais da União Europeia, foram estabelecidas redes de instituições e redes de agentes e, por toda a Europa (e fora da Europa), as universidades e outras instituições do ensino superior converteram a educação

¹⁷ A comprovar que a educação de adultos pode gerar um debate profundamente inovador que irradia e se prolonga até ao ensino regular, pode referir-se a pedagogia de Paulo Freire. Também a educação de adultos está hoje no centro da inovação pedagógica tendente a uma subjectivação e a uma focalização que oscila entre o local e o global [Cf. Danny Wildemeersch, Matthias Finger e Theo Jansen (eds.) 1998. *Adult Education and Social Responsibility*. Frankfurt/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Peter Lang].

de adultos num novo objecto de ensino e de investigação, mas também numa via de acesso e intelecção da realidade envolvente.

No caso português, entre as universidades que desenvolveram organismos e acções no quadro da educação e formação de adultos, releva o caso da Universidade do Minho, que praticamente desde a sua fundação conta com uma Unidade de Educação de Adultos.¹⁸ Gradualmente, todas as Universidades com Licenciaturas em Ciências da Educação e em Educação implementaram uma área de pré-especialização ao nível da graduação. Mais recentemente, foi criada pelas mesmas universidades a Área de Mestrado de Educação de Adultos, ou tão somente uma nova Área de Especialização do Curso de Mestrado em Ciências da Educação ou em Educação.

Deste modo, no conjunto das várias Universidades com Cursos de Licenciatura em Educação e em Ciências da Educação, foi praticamente uniforme o percurso de formação de um agente habilitado para intervir na realidade educacional, muito particularmente junto dos adultos, correspondendo aos vários desafios e oportunidades que essa mesma realidade e as circunstâncias, locais ou exteriores, proporcionam. É um agente formado a partir de uma visão interdisciplinar da educação, habilitado para a criação, gestão e avaliação de projectos, podendo intervir de forma específica, ou seleccionando recursos técnicos, conforme a natureza das tarefas em curso.

Ao nível de mestrado, as visões interdisciplinares da educação e da investigação educacional cedem lugar a uma progressiva especialização, que culmina numa dissertação no âmbito da educação de adultos. São já na ordem das dezenas as dissertações produzidas no conjunto dos vários cursos de mestrado, havendo-as mais acentuadamente historiográficas, socioculturais, nomotéticas, pedagógico-didácticas, exploratórias, tais são a riqueza, a vastidão e a profundidade do campo, da problemática e da acção na Educação de Adultos, tomada na sua internalidade e na sua interdisciplinaridade e afinidade com outros domínios científicos e áreas de intervenção sociocultural, formativa e educacional.

¹⁸ A Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho, com estatuto de unidade cultural, foi criada em 1982, com o apoio financeiro da Swedish International Development Authority e o apoio científico e pedagógico da Universidade de Linköping (Suécia), na sequência do Projecto de Educação de Adultos, iniciado em 1976. Os principais objectivos desta Unidade, que conta com recursos financeiros e técnicos próprios, são: formação; investigação; apoio e supervisão de projectos de formação e investigação; estabelecimento de parcerias e de formas de cooperação científica, pedagógica e financeira com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais.

Tais mestrados, funcionando basicamente nas Faculdades que têm Licenciaturas em Ciências da Educação e em Educação, para além de corresponderem a uma especialização dos respectivos licenciados, têm vindo a ser muito procurados por parte de professores e outros agentes sócio-educativos com experiência na educação de adultos, desejosos de se credenciar, tirando proveito das aprendizagens e competências adquiridas pela experiência, ou intentando uma nova oportunidade profissional.

Campo em aberto, a educação de adultos jamais se regeu por parâmetros únicos, seja no plano pedagógico, seja no plano substantivo e curricular, tendo referências e implicações na formação, acessos e mobilidade técnico-profissionais, na alfabetização, nas representações e práticas culturais, na mobilização e participação política, comunitária, sociocultural. Tendo historicamente evoluído pela diversidade e pela abertura de perspectivas, é possível registar e relevar momentos, circunstâncias e movimentos de divergência, superação e criatividade face à unidimensionalidade e à reproduzibilidade de quadros sociopolíticos e ideológicos, estreitos, condicionantes e de abnegação, como também se constata períodos e tendências evolutivas no sentido da convergência e do fechamento, nacionalista, autárcico, corporativo, político-ideológico. Da dialética destes movimentos; da construção de arquivos, fontes e indicadores amplos e representativos; da riqueza, profundidade, relevância e significação hermenêuticas; da capacidade de encontrar e construir um sentido, emergirá uma história da educação de adultos.

Reflectindo uma permanente tensão entre divergência e convergência, entre objectivação/ agenciamento e subjectivação/ projecto, a educação de adultos reflecte também uma diversidade estrutural e organizacional, e fica assinalada por uma diversidade de acessos e de oportunidades, oscilando entre os meios e os modelos organizacionais e antropológicos, e a reinvenção de formas de mobilização, representação, projecção dos sujeitos.

RESUME

L'éducation des adultes est un vaste champ de recherche et d'action qui s'est historiquement développé par la convergence de trois vecteurs (in)formatives de base : l'alphabétisation, l'intégration et la participation communautaires et sociopolitiques, l'habilitation et la formation professionnelles. Dans cette ample acception, l'éducation

des adultes comprend des dimensions théoriques, pratiques, axiologiques, attitudinales qui sont opérationnalisées par des mouvements formels et non - formels à caractère circonstanciel ou comme des formes d'éducation permanente.

Dans le cadre de cette conceptualisation, ce texte vise à repérer le cas portugais, en termes d'ouverture progressive à l'internalisation et à une réalité multifactorielle, en présentant la généalogie du processus d'institutionnalisation d'un système d'éducation et formation des adultes et en faisant l'historique de l'intégration de l'alphabétisation dans l'éducation à vie.

ABSTRACT

Adult education is a wide field for research and for action. Historically it has evolved by the confluence of three basic information features: literacy; integration and community and socio-political participation; and qualification and professional training.

According to this broad sense, adult education covers theoretical, practical, axiological and attitudinal dimensions, which express through formal and non-formal movements, with circumstantial character or as modes of life-long education.

Within this framework, this text aims to introduce the Portuguese case, stressing its gradual opening to internationalization and its multifold aspects, reporting about the genealogy of the institutionalization of the Portuguese adult education and training system and recounting the process of literacy integration into life-long education.