
Contributos para uma sociologia política do campo da educação de adultos em Portugal

Rosanna Barros

Apenas no decurso do século passado Portugal conheceria quatro tipos distintos de organização do poder político. Na alvorada do século vinte encontramos o momento final do Constitucionalismo Monárquico, que seria suplantado pela instauração da I República a 5 de Outubro de 1910.

Estes seriam uns anos de mudanças profundas em termos políticos acompanhados por uma crise económica asfixiante. A nível educativo a situação é gravosa apesar de um certo esforço levado a cabo para combater o analfabetismo, temos um país com 75,1 % de analfabetos em 1911 e com 67,8 % em 1930. A forte instabilidade política de esta época, recorde-se que Portugal conheceu 45 Governos Constitucionais desde 1911 até 1926, não impediria contudo que se tivessem tomado aquelas que poderemos considerar como as primeiras medidas educativas em termos de educação popular, que no entanto teriam um impacto pouco significativo.

Com um golpe militar levado a cabo a 28 de Maio de 1926 nasceria a época política seguinte que ficaria conhecida na história política de Portugal de forma genérica como o período do Estado Novo, uma ditadura militar presidida por Oliveira Salazar que duraria quarenta e oito anos. Na alçada deste regime político, em 1952, seriam elaboradas as primeiras medidas institucionais no âmbito da educação de adultos, que foram: (i) o ‘Plano de Educação Popular’, e (ii) a ‘Campanha Nacional de Educação de Adultos’. Estas medidas dos anos cinquenta caracterizavam-se por obedecer a um modelo escolar, no qual se visava diminuir o analfabetismo, sendo certo afirmar que estas medidas rapidamente se revelariam insuficientes e nada relacionadas com o conteúdo do conceito de Educação de Adultos já na época com uma significativa tradição noutros países.

Seria com outro golpe militar propagado a 25 de Abril de 1974 que teria início a institucionalização de um regime político democrático, que teria até hoje os seus princípios gerais consolidados na Constituição da República Portuguesa elaborada em 1976. As quase três décadas que decorrem desde a implementação da Democracia Representativa em Portugal correspondem ao período de maior intensidade na produção de cenários no campo da educação de adultos no país.

É portanto no último quarto do século vinte que iremos encontrar a grande maioria de iniciativas legislativas dedicada a este sector do sistema público de educação. Logo no mesmo ano em que se elabora o texto constitucional democrático do país, seria também avançado um Decreto-Lei (DL. N.º 384/76) que iria servir desde então como a base legal do subsistema de educação de adultos em Portugal. Durante este período a entidade responsável pelo sector era a Direcção Geral da Educação Permanente (DGEP), que assumiria responsabilidades durante seis anos, desde 1973 até 1979.

No fervor do período pós-revolução democrática de 74, a actuação da DGEP bem como um certo frenesim de movimentos sociais de carácter associativo e popular davam passos concretos no sentido de transformar um sector a bem dizer inexistente em algo profundamente promissor do ponto de vista social. A elaboração em 1979 do Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (o PNAEBA) é talvez o mais ambicioso projecto feito em Portugal para este sector educativo. Nele se projectava pela primeira vez uma estratégia política de carácter global que previa entre outras medidas a criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos. No entanto este Plano não seria implementado como era esperado, sendo que o sector da educação de adultos tal como era concebido no PNAEBA viria a transformar-se rapidamente numa esfera não prioritária na agenda do poder político português.

Bastante significativo deste panorama foi o facto de que apenas durante uma década, a de oitenta, o sector da educação de adultos ter estado a cargo de três entidades oficiais distintas, primeiro da Direcção Geral de Educação de Adultos (DGEA) desde 1980 até 1987, depois da Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa (DGAE) que duraria menos de um ano, e por fim da Direcção Geral de Extensão Educativa (DGEE) que funcionou entre 1988 e 1993.

Passados dez anos sobre a criação do já referido DL. N.º 384/76 o que se constata é que o sector da educação de adultos em Portugal adquirira características cada vez mais escolarizantes e fragmentadas.

Desde 1986 com a governação do país pelo Partido Social Democrata, que duraria até 1995, seria levada a cabo uma reestruturação do sistema educativo de Portugal, desde logo com a elaboração da Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE, Lei N.º 46/86 de 14 de Outubro). Neste contexto seriam encomendados diversos estudos à então criada Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE, Conselho de Ministros N.º 8/86).

Dentro do âmbito desta Comissão seria formado um Grupo de Trabalho cuja missão era a de estudar a melhor forma de reorganização do subsistema de educação de adultos e que elaboraria um projecto de reestruturação e desenvolvimento do sector da educação de adultos centrado no conceito de educação permanente, de resto o mesmo conceito consolidado internacionalmente pela UNESCO desde 1965¹.

Neste projecto enfatizava-se entre outras coisas a necessidade de perspectivar politicamente o sector da educação de adultos como um domínio estratégico para o desenvolvimento do país voltando-se a insistir nalguns pontos já presentes no PNAEBA, tal como a urgência de se criar um Instituto Nacional de Educação de Adultos, entendido como centro autónomo especializado para conferir unidade, visibilidade e coerência ao sector.

Note-se que este impulso reformista por parte do Governo ocorreria num momento em que Portugal entra na União Europeia, na época Comunidade Económica Europeia (CEE), e no qual o maior propósito do poder político era o de modernizar o país. As reformas educativas levadas a cabo nesta altura ficariam marcadas por um carácter vocacionista de inspiração neo-liberal, claramente visível pelo tratamento político dado ao subsistema de educação de adultos, um tratamento paradoxalmente alheado das recomendações e propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

Politicamente o sector foi comprimido num paradigma profundamente redutor do ponto de vista conceptual que passa a entender a educação de adultos tão só como ensino de segunda oportunidade e como formação profissional. A propósito de todo este processo global de reforma intensiva do sistema educativo português e no que diz respeito directamente à reforma do subsistema de educação de adultos Licínio Lima (2001) escreveu de maneira muito esclarecedora que:

“o destino destas propostas [do Grupo de Trabalho da CRSE] (...) não apenas viriam a ser genericamente ignoradas pelos sucessivos Governos do Partido Social Democrata como, na verdade, as medidas políticas por estes tomadas se encarregaram de suspender qualquer processo de mudança reformista do sector, a partir de um projecto global para a educação de adultos em Portugal (...) a educação de adultos haveria de ser objecto de uma acção política e governativa que ficaria para a história como, exactamente, de não reforma” (p. 49)

Foi durante o período de governação do Partido Social Democrata, entre 1986 e 1995, que seriam mais visíveis os impactos nacionais da denominada globalização neo-liberal, que como sabemos favorece o Mercado em detrimento das políticas sociais características dos Estados Providência, em que merece destaque a provisão da educação através da concepção desta enquanto bem público nos seus diversos graus.

¹ E plenamente consagrado sete anos mais tarde, primeiro em 1972, com o hoje clássico texto de E. Faure *Apprendre à être*; e de seguida na II Conferencia Mundial sobre Educação de Adultos realizada em Tóquio.

Esta orientação política rumo ao progresso económico do país viria a conhecer outro ritmo e outros critérios com a subida ao poder do Partido Socialista, que governaria Portugal desde 1995 até 2002. O subsistema de educação de adultos sofreria neste período um novo impulso, isto porque sem se tratar de uma contra-reforma ou de uma reforma da anterior reforma seriam anunciadas pelo Governo algumas mudanças significativas para o sector. Desde logo seria notório um esforço de alargamento conceptual e alguns traços inovadores no essencial da política educativa para o sector, que retomando o enfoque de educação permanente propõe uma articulação prática entre formação e educação, e entre o sistema educativo formal e as actividades educativas extra-escolares de carácter não formal.

Para estudar a viabilidade estratégica de estas intenções em matéria de política educativa o Governo criaria através da sua Secretaria de Estado da Educação e da Inovação (SEEI) um novo Grupo de Trabalho para se debruçar sobre o desenvolvimento da educação de adultos (Despacho N.º 10534/97 de 16 de Julho). Do estudo efectuado por este Grupo resultaria um relatório abrangente que criticaria os significativos retrocessos experimentados pelo sector, identificando os problemas concretos para os quais haveria de encontrar respostas políticas coerentes e estabelecendo diversas considerações e propostas para a reestruturação global do subsistema de educação de adultos português. Novamente o Grupo retoma a indicação de se proceder à criação urgente de uma entidade pública especialmente dedicada ao sector, a Agencia Nacional de Educação de Adultos (ANEFA).

Sensivelmente um ano depois seria criado o Programa para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos (PDEFA), sob a tutela bipartida do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que viria a ser operacionalizado por um Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos (Resolução N.º 92/98 de 25 de Junho). De entre outras acções deste Grupo resultaria finalmente a criação da Agencia Nacional de Educação e Formação de Adultos, prevista para funcionar num regime de instalação durante um período de dois anos (ANEFA, DL N.º 387/99 de 28 de Setembro).

Apesar de não representar exactamente aquilo que se esperava de uma Agencia Nacional conforme fora sendo concebida sucessivamente ao longo do tempo pelos diversos Grupos de Estudo e de Trabalho, esta ANEFA viria a desenvolver um conjunto de acções com valor para o sector, de que se podem destacar (i) os cursos de educação e formação de adultos (cursos efa), (ii) as iniciativas conducentes ao reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas fora do sistema de educação formal, (iii) as acções saber mais (s@ber +), (iv) os diversos projectos editoriais, etc.

Uma das críticas mais frequentemente atribuída ao trabalho da ANEFA prende-se com o facto de apesar de esta se basear num esquema conceptual que remete com igual grau de valorização para a educação de adultos e para a formação de adultos na prática as suas acções tenderiam a destacar a importância da formação em detrimento da educação de adultos nas suas diversas dimensões.

Outra importante crítica resulta da diferença que se constatou existir entre as intenções políticas iniciais relativamente a esta entidade e a efectiva não atribuição de competências claras para intervir activamente na definição e elaboração conjunta de uma política nacional global para o subsistema público da educação de adultos, que de resto nem com a colaboração da ANEFA nem sem ela seria até ao fim da governação socialista em 2002, realmente elaborada.

Com os resultados adversos obtidos nas eleições autárquicas e com a subsequente demissão do Governo, as eleições antecipadas deram novamente o poder político ao Partido Social Democrata. Uma das primeiras medidas do novo Governo seria a de extinguir diversos Institutos e Entidades públicas, entre elas a ANEFA que daria lugar a uma Direcção Geral de Formação Vocacional (DGFV). Com uma conjuntura económica desfavorável e com uma estratégia governativa que se apresenta firmemente direccionada para o desenvolvimento da economia e para o investimento do capital as políticas de carácter social entraram num novo período de marginalização sendo a sua base humanista preterida em favor de concepções do social mais favoráveis ao Mercado, pelo que neste momento não se vislumbram desenvolvimentos sensíveis que tornem possível a criação de uma política global de educação pública de adultos em Portugal.

Esta incursão histórica na realidade política da educação de adultos no contexto português permite ver que este tem sido um sector quase sempre desconsiderado, não obstante a retórica discursiva do poder político nalguns momentos ter sido mais intensa nesta matéria. A verdade é que o impacto concreto para o avanço e amadurecimento do sector provocado pelas poucas medidas políticas que foram existindo tem sido desde sempre muito reduzido.