

*Diferentes operadores de educação e formação de adultos, públicos e privados, em Portugal, com ou sem fins lucrativos declarados, marcados por distintas conceções das políticas públicas de educação e formação de adultos, passam a afluir a esse campo de educação básica, agora em recomposição, num movimento que é reforçado pela atração exercida pelos fundos europeus disponíveis para a formação.*

**Luís Rothes**

*Conhecimento & Diversidade, Niterói, n. 11, p. 79–88  
jan./jun. 2014*

# Educação de adultos, valorização do “capital de candidatura” e proscrição do associativismo popular

## *Adult education, appreciation of the “application capital” and the proscription of popular associations*

LUÍS ROTHES \*

### Resumo

O campo da educação de adultos está em processo de redefinição, também em Portugal, como resultado de alterações significativas das orientações políticas para esse setor educativo. Na pesquisa que está na base deste texto, os cursos de Educação e Formação de Adultos foram considerados como analisadores possíveis da recomposição desse campo, já que permitiram esclarecer o impacto da afirmação de lógicas de candidatura no desenvolvimento do sistema de educação de adultos, que valorizam o capital de candidatura das entidades promotoras e prejudicam a implicação qualificante do associativismo popular num campo em que, tradicionalmente, teve um papel de grande relevo.

**Palavras-chave:** Educação de adultos. Capital de candidatura. Políticas públicas.

### Abstract

The adult education field is in a redefinition process, also in Portugal, as a result of significant changes of the political guidelines for this educative sector. In the research that supports this text, the adult education and training courses were understood as possible analyzers of the re-composition

\* Ph. D em Educação; Professor da Unidade Técnico-Científica de Ciências da Educação da Escola Superior de Educação do Porto, Portugal; Presidente do Conselho Técnico-Científico da Educação da Escola Superior de Educação do Porto, Portugal; Email: [lrothes@ese.ipp.pt](mailto:lrothes@ese.ipp.pt).

of this field, since it allowed to clarify the impact of the statement of the application logic in the development of the adult education system, who value the application capital of the adult education promoters and damage the qualifying implication of the popular associations in a field in which, traditionally, had a very important role.

**Keywords:** Adult education. Application capital. Public policies.

## Introdução

O campo da educação e formação de adultos está em processo de redefinição, em Portugal como no resto da Europa, como resultado de alterações significativas das orientações políticas para o setor. As políticas de emprego têm reforçado o papel atribuído à formação, suportado na crença de que ela pode favorecer a competitividade económica e a responsabilização dos trabalhadores pela sua empregabilidade. Ao mesmo tempo, afirmam-se novas formas de regulação dos operadores de formação, territorializando e contratualizando a regulação dos meios para a concretização dos objetivos que as autoridades políticas estabelecem para a formação. Assiste-se, assim, ao desenvolvimento de um espaço comum de regulação de entidades que antes operavam nas diferentes fileiras, que historicamente se tinham constituído neste campo, designadamente as da escolarização compensatória, da formação profissional, da educação popular e educação permanente (CONTER; MAROY, 1999).

Essas novas orientações políticas para o setor geraram, em Portugal, processos de recomposição do campo da educação básica de adultos, tendo sido analisados o modo como estas iniciativas políticas se propagaram a todo este campo social, condicionando as lógicas de ação dos promotores e os modos de concretização das práticas educativas que envolvem os adultos (ROTHES, 2009). Os cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA) são analisadores possíveis da recomposição deste campo, já que permitiram esclarecer o impacto da afirmação de lógicas de candidatura no desenvolvimento do sistema de educação de adultos, com efeitos nocivos na implicação qualificante do associativismo popular num campo em que, tradicionalmente, teve um papel de grande relevo.

## A afirmação de lógicas de candidaturas

É no quadro da afirmação destas novas orientações políticas europeias para o setor e do crescente reconhecimento das debilidades persistentes do subsistema português de educação de adultos, sublinhadas em vários estudos e diagnósticos, designadamente produzidos por solicitação das próprias autoridades político-administrativas (BENAVENTE et al, 1996; LIMA et al, 1988; SILVA, ROTHES, 1998; MELO et al, 1998; PINTO, MATOS, ROTHES, 1998), que se assistiu, em Portugal, a partir da segunda metade da década de 90, a modificações importantes no campo da educação e formação de adultos.

*Conhecimento & Diversidade, Niterói, n. 11, p. 79–88  
jan./jun. 2014*

O Documento Estratégico para o Desenvolvimento da Educação de Adultos (MELO et al, 1998), publicado em 1998, por solicitação da Secretaria de Estado da Educação e Inovação, marcou de forma significativa a evolução posterior deste subsistema educativo.

Foram, então reconhecidas as fragilidades do setor da educação de adultos em Portugal e a marginalidade que lhe vinha sendo votada pelas políticas públicas, preconizando-se o desenvolvimento de uma política pública ambiciosa e plurifacetada para este subsistema educativo, que permitisse clarificar orientações e prioridades políticas e constituir um sistema nacional que, garantindo ao Estado um papel regulador, concertasse uma “lógica de serviço público” com uma “lógica de programa”, assegurando “a disponibilização, através de concurso, de apoios financeiros e outros para as iniciativas da sociedade civil de melhor qualidade e maior impacto na construção do sistema de EA” (MELO et al, 1998: 15). Este documento reafirma as perspectivas da educação de adultos que, inscrevendo-se designadamente na tradição dos movimentos da educação popular e nas propostas da educação permanente, vinham revelando pouca capacidade para marcar a agenda educativa e para garantir, de forma consistente, o desenvolvimento da educação de adultos em Portugal.

A adesão posterior do Secretário de Estado do Trabalho e da Formação a este processo irá interferir no seu desenvolvimento, designadamente pelo reforço da articulação entre educação e formação, que marcará já a constituição de uma *Grupo de Missão* que terá responsabilidades fundamentais designadamente na elaboração do *Programa S@ber + para o desenvolvimento e expansão da educação e da formação de adultos, 1999-2006* (MELO; MATOS, SILVA, 1999) e no lançamento, em 1999, da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), um instituto público sujeito à dupla superintendência e tutela dos Ministros da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade, para funcionar em regime de instalação por um período previsto de dois anos.

A ANEFA constituiu uma pequena estrutura que, mesmo sem ter capacidade de orientar e enquadrar o subsistema, o marcará ao longo da década seguinte. Com efeito, foi-lhe atribuída a responsabilidade de lançar e apoiar novos programas, de conceber e estimular novas metodologias e de promover o desenvolvimento da iniciativa social nos domínios da educação e formação de adultos. Com uma agilidade e uma capacidade inovadora difícil de garantir em estruturas mais pesadas, não dispôs este instituto público do peso político-administrativo que lhe permitisse influenciar de modo determinante outros atores institucionais bem mais poderosos que atuam neste campo. Ao mesmo tempo, sendo o seu financiamento muito dependente dos fundos europeus, a “lógica de programa” sobrepôs-se à “lógica de serviço público” e a sua intervenção será muito influenciada pelas orientações e as prioridades europeias para a formação e o emprego.

Apesar destes condicionalismos, a ANEFA, no curto período da sua exis-

tência, ficará ligada ao lançamento de algumas iniciativas importantes, que marcarão, por mais de uma década, o subsistema de educação e formação de adultos. No que diz respeito à certificação escolar de adultos, avançou, de forma inovadora, na construção de um Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação Escolar das Competências e Conhecimentos (RVCC) adquiridos pelos adultos em situações de trabalho e de vida, ao mesmo tempo que lançou os Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA), com dupla certificação escolar e profissional e uma nova estrutura curricular que, finalmente, claramente se demarca dos processos regulares de escolarização destinados às crianças e aos jovens.

Aposta-se, então, numa lógica de parceria institucional: a ANEFA promove e financia, recorrendo para isso a fundos da União Europeia, sendo estas iniciativas desenvolvidas por entidades parceiras, de iniciativa pública, privada ou social solidária. Para além disso, a ANEFA ficou ligada ao desenvolvimento de outras medidas: o lançamento das “Ações S@ber+”, de curta duração e dirigidas a todos os adultos independentemente das suas habilitações escolares e profissionais; a conceção e desenvolvimento experimental de uma rede de “Clubes S@ber+”, espaços de acolhimento, informação, orientação e convívio de adultos em busca de novas oportunidades educativas; os “Concursos S@ber+” que premiaram as mais diversas iniciativas sociais de educação de adultos.

Em 2002, um novo governo decidiu a extinção da ANEFA e a integração das suas valências na então criada Direcção-Geral de Formação Vocacional. Apesar de se ter dado continuidade a iniciativas já lançadas, como fossem os Centros RVCC e os Cursos EFA, esta dissolução acarretou uma nova desvalorização política e a diluição administrativa da educação de adultos, com um reforço das tendências vocacionalistas que se vinham progressivamente afirmando nas políticas públicas neste domínio.

A ANEFA assumiu pois, no curto mas profícuo período da sua existência, um propósito indutor de iniciativas sociais no campo da educação e formação de adultos. O documento estratégico que a propôs, apesar de reconhecer três vias da educação de adultos – a pública estatal, a social solidária e a privada de fins lucrativos –, valorizou declaradamente a iniciativa social solidária, ou seja, aquela que é promovida por entidades de direito privado mas vocacionadas para a produção de um bem público (MELO et al, 1998). Assim, para o lançamento experimental das suas iniciativas e nomeadamente dos cursos EFA foi dada prioridade à “sociedade civil de natureza solidária”, com destaque para as associações de desenvolvimento local. Só que, se esta parecia ser a orientação pretendida no arranque da ANEFA, desde cedo foi claro que esta aposta no reforço da iniciativa social tinha tendência a ser lida por muitos como um mero instrumento técnico e racional de solução dos problemas educativos e sociais, assente designadamente na generalização de uma *lógica de candidatura* no sistema de educação e formação de adultos.

As novas iniciativas motivaram uma rápida adesão de promotores com diferentes orientações políticas, que a justificam com lógicas argumentativas próprias: a postura neoconservadora adere à possibilidade de, como noutras áreas como a da ação social, se alargar o financiamento público a entidades com tradição de uma intervenção educativa e social centrada na valorização do consenso e na construção da coesão social; a lógica neoliberal aposta no reforço da intervenção dos empregadores e das entidades que os representam, ao mesmo tempo que acolhe positivamente a oportunidade de estimular um mercado de formação que valorize os operadores que se orientam para a concorrência mercantil; as abordagens pedagógico-voluntaristas olham mais para a possibilidade de verem financiadas algumas experiências pedagógicas inovadoras que se desenvolviam na periferia do sistema; já as posições mais críticas, assinalando os riscos daquelas leituras, são mais cautelosas, mas não deixam de equacionar as possibilidades de jogar com estes programas para desenvolver algumas experiências educativas transformadoras.

O envolvimento de promotores com diferentes características e orientações políticas e pedagógicas mantém-se a partir de 2006, altura em que se assiste uma aposta política fortíssima na educação e formação de adultos, com o lançamento governamental da Iniciativa Novas Oportunidades (INO). A qualificação dos adultos foi assumida como uma prioridade política. Assim, esta iniciativa, com coordenação político-administrativa da Agência Nacional para a Qualificação, reconhecendo os méritos dos processos lançados pela Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos e pelo Grupo de Missão que a antecedeu, assume três propósitos fundamentais: mobilizar a sociedade portuguesa para a educação e a formação e promover a procura dos serviços educativos; diversificar e flexibilizar as respostas educativas, permitindo multiplicar as vias de as pessoas verem reconhecidas e valorizadas as suas competências; atribuir um papel central às estruturas de acolhimento, diagnóstico e encaminhamento educativo dos adultos.

Os Centros Novas Oportunidades (CNO) são então assumidos como plataformas decisivas para a concretização desta aposta política. Os quase 500 CNO, com os aproximadamente uma dezena de milhares de profissionais neles envolvidos, são encarados como dispositivos decisivos para o sucesso da INO. E, na verdade, mais de um milhão de adultos é envolvido em percursos de qualificação e aproximadamente meio milhão terminou com sucesso esses processos (CARNEIRO, 2011).

Mantem-se a mesma lógica de candidatura e persiste a adesão de promotores com condições institucionais muito diversas e com diferentes orientações políticas e programáticas. Há que, sublinhar, de qualquer modo, o peso decisivo que, neste sistema, vão assumir dois grandes dispositivos públicos de educação e formação: as escolas públicas e os centros de formação profissional. Eles serão decisivos para que a INO, na sua vertente dirigida aos adultos, ganhe dimensão e assegure um importante impacto social e educativo.

## A recomposição do campo da educação de adultos

Diferentes operadores de educação e formação de adultos, públicos e privados, em Portugal, com ou sem fins lucrativos declarados, marcados por distintas conceções das políticas públicas de educação e formação de adultos, passam a afluir a esse campo de educação básica, agora em recomposição, num movimento que é reforçado pela atração exercida pelos fundos europeus disponíveis para a formação.

É fundamental esclarecer os modos de apropriação local das novas propostas educativas, que resultam deste processo de confluência de entidades com tradições e lógicas de intervenção distintas, as quais inevitavelmente têm que proceder a ajustamentos intraorganizacionais e nas relações de interdependência externa, produzindo inevitáveis processos simbólicos de justificação. O modo desta aproximação a um campo mais unificado depende, certamente, das características de cada organização e das da própria fileira em que ela se inscreve, mas resulta também, inevitavelmente, das circunstâncias sociohistóricas e, mormente, dos modos específicos como, em cada país, se construiu o sistema de educação e de formação de adultos, dos operadores que nele se puderam afirmar e do peso e das características das associações sem fins lucrativos atuando nestes domínios.

Este lançamento de programas de educação e formação de adultos, assentes numa *lógica de candidatura*, para os quais se conseguiu garantir recursos financeiros importantes da União Europeia, primeiro no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III 2000-2006 e, depois, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico nacional 2007-2013, exigiu, por parte da ANEFA e da ANQ (Agência Nacional para a Qualificação), uma aposta no reforço da iniciativa social e uma atitude diferente relativamente aos promotores que não dependem diretamente do Estado. Foi por isso necessário construir pontes entre os serviços da administração pública e a sociedade civil e estabelecer parcerias que permitissem vivificar uma rede ampla de atores institucionais que se envolvessem nos programas desencadeados por estas duas agências públicas, ambas superentendidas pelos dois ministérios nacionais com tutela sobre os setores da educação e da formação profissional.

O campo da educação básica de adultos complexifica-se em Portugal e passa, ao nível das orientações políticas para o sector, de um *Estado constrangente*, que apertava, impedia e dificultava os movimentos e as iniciativas sociais, para um *Estado paradoxal* (ROTHES, 2009), já que, fruto das dificuldades de afirmação de uma reforma global que interferisse de forma integrada nos diferentes sectores, serviços e modalidades, passámos a ter uma intervenção estatal marcada por hesitações, contradições e recuos, que acabará por quase se extinguir, por mero preconceito ideológico, quando uma maioria governamental de direita, como orientações de política educativa fortemente conservadoras e meritocráticas, assume o poder depois das eleições legislativas de 2011.

*Conhecimento & Diversidade, Niterói, n. 11, p. 79-88  
jan./jun. 2014*

Houve, de todo o modo, uma aposta político-administrativa importante na construção de pontes com os operadores de educação de adultos, na sequência do lançamento de programas de educação de adultos abertos à iniciativa social, aproveitando para o efeito a disponibilidade de financiamentos importantes da União Europeia. Assim, a par das escolas públicas e dos vários centros de formação profissional ligados ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), com um papel decisivo sobretudo a partir de 2006, há um conjunto muito alargado de entidades locais que, nas circunstâncias sociohistóricas próprias do associativismo em Portugal, explorou esta oportunidade de se implicar em atividades financiadas de educação de adultos, mesmo quando, como se verificou frequentemente, estas entidades se encontravam afastados deste campo e das suas problemáticas.

Como estávamos perante um *campo depauperado*, acabam por ser muitas vezes *promotores adjacentes* a este campo, com outras vinculações e lógicas de trabalho e com ligações pouco consistentes à educação de adultos, que avançarão decididamente para explorar as novas oportunidades agora proporcionadas e, designadamente, as de promoção de cursos EFA (ROTHES, 2009). É o que acontece com as instituições particulares de proteção social, com forte implantação no país, em muitos casos sendo entidades implicadas na ação social ligada à Igreja Católica, como os Centros Sociais Paroquiais ou as Misericórdias, mas, noutros casos, sendo também Centros Sociais e Associações para o Desenvolvimento de inspiração laica e surgidos tanto dos movimentos sociais pós-revolucionários como de iniciativas locais surgidas já depois da adesão à União Europeia. As associações de empresários, incluindo as agremiações que envolvem e se dirigem aos agricultores, assumem também um papel de relevo nesta formação. Apresentam-se ainda como interessadas na prestação deste serviço educativo um conjunto alargado de empresas de formação, que aproveitam mais esta possibilidade de desenvolver a sua atividade privada com fins lucrativos. E marcam igualmente uma presença importante as entidades ligadas à promoção das escolas profissionais, as quais, desenvolvendo já um trabalho educativo dirigido a jovens e suportado numa *lógica de candidatura*, vão explorar este novo veio, dirigido a grupos etários que não lhe eram tradicionais.

## A valorização do capital de candidatura

Verifica-se pois, também no campo da educação e formação de adultos, uma transformação com repercussões na generalidade do associativismo e que terá como efeito uma redução da diferenciação de projetos associativos com mandatos e orientações programáticas distintas e a tendência para que estes se autojustifiquem pela sua funcionalidade em espaços sociais que os interesses sociopolíticos e organizacionais vão estimulando para promover a coesão e a regulação sociais (MATOS, 2004). No caso da educação de adultos, com esta expressiva afluência de entidades com origem em campos diversos que lhe eram adjacentes passámos de um *campo dicotómico*

*depauperado*, onde se distinguia um pequeno grupo de entidades com uma forte tradição de intervenção neste campo de uma maioria esmagadora de promotores sem condições mínimas de apoio por parte do Estado, a um *campo heterogéneo por afluência adjacente pluricentrada* (ROTHES, 2009), por parte de muitas entidades atraídas pelas oportunidades de desenvolver ações educativas adjacentes às suas áreas de intervenção tradicionais.

Com efeito, estas entidades, tão díspares, têm um elemento em comum: um importante *capital de candidatura* acumulado, que aplicam para assegurar a sua sobrevivência e afirmação, explorando, para além dos veios mais característico da sua atividade principal, outros filões possíveis, desde que haja alguma proximidade com as suas intervenções fundamentais. É um capital detido principalmente pelo seu corpo diretivo e/ou equipa técnica e que resulta essencialmente do modo como neles se combinam os capitais culturais, sociais e simbólicos (BOURDIEU, 1989). As competências importantes para garantir os financiamentos passam, com efeito, sobretudo pela aplicação de destrezas técnicas e administrativas e pela existência de uma rede de relações sociais úteis, que existe para além dos contactos proporcionados por estas formações, mas que se pode ir firmando à medida que se vai consolidando a experiência adquirida neste campo.

É a ausência deste capital de candidatura que limita as possibilidades de candidatura a muitas outras organizações sem fins lucrativos e assentes mais nas práticas voluntárias. É o que acontece especialmente com as associações mais vincadamente populares. Os problemas são sérios e difíceis de ultrapassar. A acessibilidade dos atores comuns aos serviços públicos continua a ser difícil, especialmente quando estes ultrapassam a escala territorial local, dada a complexidade das regras, procedimentos e linguagens burocráticas.

Observamos, pois, que esses preceitos são especialmente exigentes na formação financiada e, mais ainda, quando esta envolve fundos da União Europeia; e isto acontece tanto na fase de candidatura à formação como na da sua concretização técnica e financeira. Há pois uma triagem das ações e das entidades suscetíveis de serem apoiadas pela administração pública, da qual saem favorecidas aquelas onde pontificam personalidades com maiores capitais sociais e culturais, seja nos órgãos diretivos ou nos corpos técnicos. Aliás, estes atores mais proeminentes, pelos seus percursos pessoais e profissionais, têm condições sociais mais próximas do corpo técnico público e são mais facilmente reconhecidos como interlocutores válidos. Ora, mesmo quando há um esforço sério de aproximação por parte dos serviços públicos, como os promotores dos cursos EFA dizem ter acontecido com as estruturas regionais e locais da ANEFA, este é um capital de relações que muitas comunidades e organizações não conseguem fazer valer, vendo-se por isso afastadas destas e de outras ajudas públicas.

Há aqui pois um problema que decorre das orientações políticas prevalentes para o sector. Na educação de adultos, as propostas lançadas numa lógica de candidatura só têm a possibilidade de almejar um impacto generalizado, quando se suportam em políticas e programas consistentes de apoio ao desenvolvimento do associativismo e da educação popular. Assim não sendo, o alargamento do campo tende a limitar-se a promotores oriundos de áreas adjacentes à educação de adultos, já dispondo de um considerável

*capital de candidatura*, traduzindo-se raramente na afirmação do associativismo de pendor mais popular, que continua, na esmagadora maioria dos casos, arredado das oportunidades que vão surgindo com as novas propostas assentes em lógicas de candidatura. Ora, sem um esforço consistente de implicação dos movimentos sociais populares, dificilmente conseguiremos os avanços imprescindíveis para a afirmação do direito de todos os adultos à educação.

## Referências

BENAVENTE, A. (Coord.) et al. **Literacia em Portugal**. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação, 1996.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Trad. F. Tomaz. 2 ed. Lisboa: Difel, 1989.

CARNEIRO, R. **Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the New Opportunities Initiative**, Portugal. Lisboa: CEPCEP – Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa Universidade Católica Portuguesa; UNESCO; MENON Network, 2011.

CONTER, B. ; MAROY, C. Le développement de la formation professionnelle continue en Belgique francophone. **Les Cahiers de recherche du GIRSEF**, 1999, p. 1-32.

LIMA, L. C. et al. **Documentos preparatórios III, reorganização do subsistema de educação de adultos**. Lisboa: GEP/Ministério da Educação, 1988.

MATOS, M., Desenvolvimento e cidadania: intervenção associativa e acção comunitária. **Cadernos ICE**, 7, 2004

MELO, A. et al. **Uma aposta educativa na participação educativa de todos**. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

MELO, A. (Coord.), MATOS, L., SILVA, O. S., **S@ber + . Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e da Formação de Adultos, 1999-2006**. Lisboa: ANEFA, 1999.

PINTO, J.; MATOS, L.; ROTHES, L. **Ensino recorrente: relatório de avaliação**. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

ROTHES, L. **A recomposição induzida do campo de educação básica de adultos**. Lógicas de apropriação local num contexto político-institucional redefinido. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e Tecnologia, 2009.

SILVA, A. S.; ROTHES, L. A. Educação de adultos. In: **Estudos Temáticos - A evolução do sistema educativo e o PRODEP (v. III, p. 17-103)**. Lisboa: DAPP do Ministério da Educação, 1998.