

A AGENDA POLÍTICA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO DE ADULTOS ATÉ MEADOS DOS ANOS 80: UMA HISTÓRIA DE AVANÇOS E RECUOS NA PROMOÇÃO DO SUCESSO EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO ADULTA PORTUGUESA

ROSANNA BARROS
UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Se a educação de adultos, sobretudo quando perspectivada enquanto subsistema do sistema educativo, isto é, na sua dimensão de formação escolar dos adultos, tem pouca história no panorama oficial português anterior ao 25 de Abril, há que salvaguardar, não obstante este facto, que no domínio da intervenção sócio-educativa a sua situação se revela, diferentemente, mais consistente, muito embora estando bem longe de constituir um quadro estável e polifacetado como o que ocorreu noutros contextos nacionais, com destaque principalmente para os países do norte da Europa. Neste aspecto, o que importa assinalar, como afirma Salgado, é que as iniciativas sociais não estatais para dar resposta à procura de saber pela população adulta de meios populares “é uma realidade com algum significado, bem conhecida em Portugal, pelo menos desde o século passado” (Salgado, 1996: 189). Com efeito, os estudos, por exemplo de Goodolphin (1974) ou de Barrilaro Ruas (1978), apontam para a existência, desde meados do século XIX, de uma certa tradição portuguesa ao nível do associativismo popular, na medida em que, em ambos os trabalhos, se procede a um levantamento de inúmeras iniciativas do movimento associativo, particularmente em contexto urbano, que, por si só, expressa quer uma considerável diversidade de organizações¹, no plano mais institucional, quer uma grande dinâmica de actividades

¹ Tais como, por exemplo, associações comerciais, de socorros mútuos, de instrução popular, associações fraternais, associações profissionais e de operários, associações filantrópicas, cooperativas, caixas de crédito e bancos populares, federações e uniões de sindicatos, etc. Nos termos de Goodolphin, nestas associações que “podem ser chamadas de instrução popular ou de temperança (...) podem ter lugar as leituras, as preleções, os cursos, acomodados à inteligência e ao tempo de que o operário pode dispor para tudo isto, e a biblioteca enriquecida de livros próprios para estas instituições” (Goodolphin, 1974: 27-28).

orientadas para uma promoção da socialização cívica e da instrução elementar, no plano mais ideológico. Trata-se, no essencial, de uma realidade associativa onde se desenvolveriam diversas actividades de educação de adultos, *latu sensu* entendida, marcadas por práticas educativas e métodos de intervenção pedagógica mais típicos da corrente da educação popular. Movimento associativo que, no geral, viria a ser expandido com o regime republicano², apesar da maior preponderância dada, nesta época histórica, principalmente ao vector da generalização da instrução popular e da difusão das aquisições básicas de leitura, escrita e cálculo, de resto um sinal claro do triunfo da cultura escrita na modernidade ocidental, representando uma reorientação a que Barrilero Ruas se refere nestes termos, “no plano da educação isto significa o abandono consciente e intencional das tradições de sabedoria popular, que haviam de ser substituídas por uma ciência racionalista, que teria como única chave o ‘abre-te Sésamo’ do Alfabeto. Daí a importância quase obsessiva que passa a ter a alfabetização” (Barrilero Ruas, 1978: 288).

Efectivamente, segundo Magalhães (1994), quando se dá a implantação da República em 1910, existia já em Portugal um movimento popular que ia no sentido de promover a alfabetização da população adulta, a que se tinham timidamente acrescentado algumas medidas no domínio da formação escolar, datando, ao que tudo indica, a primeira referência legal ao ensino de adultos, à reforma da instrução primária de Passos Manuel e Alexandre Campos, promovida um ano depois de Portugal ter decretado a obrigatoriedade escolar³ em 1835. No contexto oitocentista merece referência ainda, pelo que traduz de esforço alfabetizador, a campanha pela instrução pública de 1850, no âmbito da qual seriam criados os primeiros⁴ cursos oficiais de instrução primária para adultos. Será, pois, a partir desta herança e,

² Nasceriam no período republicano novas associações de carácter cultural, tais como, sociedades de instrução e recreio, orfeões e bandas de música, grupos cénicos, bibliotecas e universidades populares, etc. (cf. Barrilero Ruas, 1978).

³ Numa perspectiva de análise comparada e indagação histórica da realidade educativa, Teodoro (2001) sublinha que, apesar de Portugal ter sido um dos pioneiros a introduzir a escolaridade obrigatória, logo no ano de 1835, será no entanto o país que apresenta em 1870, passados 35 anos a mais baixa taxa de frequência escolar, apenas 13 %, no contexto ocidental da construção da escola de massas. A França é o país que naquela data apresenta a mais alta taxa de frequência escolar, de 75%, não obstante a introdução da escolaridade obrigatória francesa datar de 1882, sendo portanto 47 anos mais tardia (cf. Teodoro, 2001a: 99-129).

⁴ Segundo Nogueira (1996), a iniciativa pioneira, embora efémera, na educação de adultos em Portugal aconteceria em 1815, quando se procurou criar escolas nos quartéis.

de acordo com Silvestre, também com base nas “ideias iluministas e positivistas que proliferavam pelo mundo” (Silvestre, 2003: 110), a que se pode acrescentar a expansão das ideologias socialista e anarquista (cf. Vincent, 1992), que durante os 16 anos que irá vigorar a I República se pode constatar, particularmente através da abundante produção normativa, um maior relevo, inovador na esfera estatal, dado, assim, pelos republicanos às questões educativas, especialmente com medidas que visavam contrariar um analfabetismo generalizado na população portuguesa. Destas medidas sobressaem duas particularmente importantes para a educação de adultos: o apoio ao associativismo popular e à acção de ligas e sociedades recreativas; e a criação das escolas móveis. Apesar destes esforços, que denotam uma vontade política de intervir na situação educacional dos adultos, a realidade é que se, ainda na fase final da Monarquia Constitucional, as taxas de analfabetismo da população, com idade igual ou superior a sete anos, era de 78% em 1878 e de 74% em 1900, também não se observa uma alteração nestes dados, que possa ser considerada significativa, entre o início e o fim do período republicano, em que esta mesma taxa era de 69% em 1911 e de 66% em 1920 (cf. Candeias, 2001: 55). Ora, isto permite inferir que mesmo num período em que estão presentes medidas políticas que impelem uma generalização da instrução e da alfabetização, a mudança da realidade social e, neste caso, educacional, pressupõe mais da esfera estatal do que simples preocupações legislativas, isto para alcançar uma efectiva concretização do que se preconiza formalmente⁵. Assim, embora o mandato oficial explícito na agenda política nacional fosse o de universalizar a instrução, a realidade estatística da época mostra que a esmagadora maioria dos portugueses estava, de facto, afastada da cultura escrita.

Se no desenvolvimento inicial do sector público da educação de adultos em Portugal se podem assinalar muitas discrepâncias entre o pretendido, ou anunciado, e os resultados alcançados, especialmente no que toca aos esforços alfabetizadores, os constrangimentos

⁵ No Relatório da Direcção-Geral de Educação de Adultos elaborado em 1986, pode ler-se a este respeito, que “desde os finais do século [XIX] até hoje a legislação contemplou, profusa e com certeza muito formalmente, a questão dos adultos que não sabiam ler nem escrever. E apesar do constante propósito de ‘extinção do analfabetismo’, no discurso político e nos textos legais, este nunca foi atingido” (DGEA, 1986: 1).

impostos, a partir de 1926⁶, pelo conservadorismo autoritário da ditadura viriam a agravar ainda mais a situação educacional dos adultos, não obstante se poder assinalar uma progressiva queda⁷ nos valores absolutos das taxas de analfabetismo. Como aponta Santos Silva, o salazarismo “interrompeu, de facto, as iniciativas estatais de instrução popular ensaiadas na Primeira República e contrariou sistematicamente os movimentos sociais de cariz associativo, doutrinário e educativo” (Santos Silva, 1990: 17). Ora, no que diz respeito ao domínio da intervenção sócio-educativa, o regime iria restringir fortemente as associações existentes ao mesmo tempo que apostaria na fórmula corporativa⁸, assegurando-se mediante diversas iniciativas regulamentadoras, que a intervenção política e social não perturbava os pressupostos da ideologia estatal. Como sublinha Lima, “o corporativismo português, que tem sido caracterizado como um ‘corporativismo de Estado’ e não como um ‘corporativismo de Associação’ (que era o apontado como objectivo do Estado Novo) foi sempre conduzido e impulsionado pelo poder central sem que os cidadãos tenham autonomamente assumido iniciativas próprias de substância” (Lima, 1994: 63). A dimensão popular da educação de adultos foi, pois, remetida para um estado de hibernação⁹ dando forma, desde então e no nosso entender, a uma das especificidades do contexto nacional, que se traduz, hoje, na pouca força ou tradição de um movimento social organizado que reclame a necessidade da população adulta usufruir da educação como direito e que, por isso, reivindique um lugar sólido para a educação de adultos no agendamento das políticas públicas nacionais.

⁶ E, fundamentalmente, a partir da constituição política do Estado Novo em 1933.

⁷ A taxa de analfabetismo, considerando as pessoas maiores de sete anos, durante o período salazarista era de 62% em 1930; 52% em 1940; de 40% em 1950; e de 30% em 1960 (cf. Candeias, 2001: 55). O que traduz, como sublinha Teodoro (2001) os fracos progressos conseguidos nesta matéria, principalmente quando comparados com a situação que se verificava noutros países europeus.

⁸ Data da década de trinta a criação das casas do povo, das casas dos pescadores, etc. (cf. Lima, 1994).

⁹ Licínio Lima enfatiza, neste particular, que com a ditadura a dinâmica da tradição associativa anteriormente observada viria a declinar significativamente, na medida em que, afirma “proibidas ou dissolvidas muitas dessas associações durante o regime autoritário, especialmente a partir da década de 1930, controladas e vigiadas aquelas que permaneceram, por vezes numa espécie de hibernação, muitas viriam a renascer com o 25 de Abril de 1974” (Lima, 2005: 37).

Por outro lado, no que diz respeito ao domínio estatal da formação escolar dos adultos, especialmente no período de 1930 a 1950, sobressai uma parca e afunilada actuação formal¹⁰, na medida em que, no Portugal salazarista, tal como outrora na Inglaterra novecentista, “a educação do povo era vista como algo passível de se transformar em subversão” (Melo, 2007: 1), pelo que a aposta do regime na educação dos adultos não vai para além de uma generalização da literacia e numeracia, praticada a baixos custos, por assentar em professores pouco qualificados e mal remunerados¹¹, sendo um pólo da educação que privilegiará, caracteristicamente, a manipulação ideológica e a simplificação curricular, constituindo, verdadeiramente, um método dos pobres, como era, de acordo com Ramos (1993), designado, de forma explícita, pelo próprio Salazar. Tratava-se, com efeito, de uma concepção da educação de adultos formulada num contexto ideológico muito particular¹², tal como sublinha Lima, em que, na esfera estatal, “tanto a Assembleia Nacional como a Câmara Corporativa viriam a produzir discursos em que avultava a questão – ‘Deve-se ensinar o povo a ler?’-” (Lima, 1994: 63). Deste modo, torna-se evidente, que o mandato educacional do Estado ditatorial português estava, prioritariamente orientado para a criação de elites

¹⁰ No Relatório da Direcção-Geral de Extensão Educativa, elaborado em 1991, pode ler-se uma síntese da legislação global produzida para o sector. Da que foi produzida neste período sobressaem dois Decretos de 1929. O Decreto nº 16 481 de 8/2/29 e o Decreto nº 16 826 de 8/5/29, ambos relacionados com a instrução do povo e a extinção do analfabetismo (cf. DGE, 1991: 44-80).

¹¹ Inclusivamente, como assinala Fernandes, nesta época “as dificuldades de mobilização de professores levarão as autoridades a adoptar medidas de discriminação e controlo por forma a coagir os docentes a uma colaboração que não desejavam” (Fernandes, 1993: 139).

¹² Para ilustrar este contexto Alberto Melo cita dois dos ideólogos de Salazar do seguinte modo “no seu estilo bilioso, escrevia Alfredo Pimenta, em 1932, no jornal ‘A Voz’: ‘Ensinar o povo português a ler e a escrever para tomar conhecimento das doutrinas corrosivas de panfletários sem escrúpulos, ou de facécias mal cheirosas que no seu beco escuro vomita todos os dias qualquer garoto da vida airada ou das mentiras criminosas dos folclóricos políticos, é inadmissível. Logo concluo eu, para a péssima educação que possui e para a natureza da instrução que lhe vão dar, o povo português já sabe de mais’. E um deputado do partido único, Pinto da Mota, afirmava com o mesmo espírito, em 1938: ‘Deformar o espírito de quem aprende é a maior das desgraças; é melhor deixá-los analfabetos do que com o espírito deformado... Se nós queremos entregar esse milhão e seiscientos mil analfabetos nas mãos de qualquer professor, esses homens podem vir a transformar-se em inimigos da sociedade’” (Melo, 1980: 42). Também Luiza Cortesão, com idêntico propósito, cita uma escritora da época, Virgínia de Castro e Almeida, que conforme escreveu “num artigo de O Século de 5 de Fevereiro de 1927, afirma: ‘Que vantagens foram buscar à escola? Nenhumas. Nada ganharam. Perderam tudo. Felizes os que esquecem e voltam à enxada. A parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa reside nesses 75% de analfabetos’” (Cortesão, 2000: 67). Estas afirmações, ainda nos termos de Cortesão, fazem parte de um coro que, com o correr do tempo se vai intensificar, e nos quais “são glorificadas a ignorância, acompanhada da obediência, a limpeza e ordem e a pontualidade, assim como a poesia da pobreza e da vida rural, ao mesmo tempo que se aproveitam todas as oportunidades para procurar reduzir as aspirações de promoção social através da educação” (*Ibidem*).

qualificadas em detrimento da alfabetização das massas, num vincado “obscurantismo programado” como lhe chamaria Alberto Melo (cf. Melo, 2003: 2). Ora, apesar de este entendimento geral acerca do que era desejável e legítimo que o sector da educação de adultos promovesse na sociedade portuguesa se ter, no essencial, mantido ao longo dos quarenta e oito anos de duração do regime, dar-se-ão alguns incrementos a partir dos anos 50 que importa salientar. Assim, se na década de cinquenta há a assinalar o incremento da alfabetização e da instrução elementar com a elaboração, em 1952, do Plano de Educação Popular (PEP) e a realização subsequente da Campanha Nacional de Educação de Adultos¹³ (CNEA), promovida entre 1953 e 1956, já na década de sessenta há a assinalar, por seu turno, o arranque do ensino técnico, com a criação do Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA), em 1962, do Centro Nacional de Formação de Monitores (CNFM), em 1965, ou do Serviço Nacional de Emprego (SNE), em 1968, só para destacar aqueles que deixando em aberto algumas iniciativas acabariam por ter, no nosso entender, repercussões alicerçantes do panorama posterior da oferta de educação e formação de adultos (EFA) que se viria a erigir sob o mandato do novo vocacionalismo.

Note-se que todas estas iniciativas para o sector, que ocorrem segundo um padrão centralista, típico do contexto do Estado Novo, traduzem o impacto que as transformações mundiais do pós-segunda guerra mundial acabariam por ter num país semiperiférico como Portugal, que sendo membro fundador da EFTA desde 1959, enceta esforços para a modernização económica nacional, naturalmente moderados pelo pendor ideológico conservador do regime. Uma modernização que, de resto, deixava de ser compatível com a situação educativa¹⁴

¹³ Acerca da segunda fase desta Campanha, Melo e Benavente comentam que “durante pouco mais de dois anos, estes cursos de educação de adultos entregaram cerca de 150 000 certificados de estudos primários elementares (...) é legítimo duvidar que todos estes certificados tenham sido obtidos após uma preparação adequada (Melo e Benavente, 1978: 29), e sublinham o carácter compulsivo das medidas tomadas lembrando que “para obter a carta de condução ou para entrar para uma fábrica, era preciso ter ‘o papel’” (*Ibidem*).

¹⁴ Na medida em que “o subinvestimento na educação é uma característica de todo o período do Estado Novo, incluindo os seus anos finais, marcados por uma certa explosão escolar” (Teodor, 2001: 126), a situação educativa da população portuguesa apresentava-se muito aquém dos valores médios encontrados nos vários indicadores usualmente adoptados para avaliar o estado da educação de cada país no panorama internacional. Esta realidade constitui o que diversos autores têm vindo a designar como o *atraso educativo português*, nomenclatura que, no entanto, não adoptamos por nos parecer, teoricamente, em contradição com a ideia, que perfilhamos, de que

da generalidade da população, na medida em que, como notam Melo e Benavente, revelava “um país demasiado ‘subdesenvolvido’ para ser bem aceite no mercado mundial” (Melo e Benavente, 1978: 27). Já na fase final do regime, a política educativa marcelista, em que teve lugar a Reforma Veiga Simão, para o sector escolar da educação de adultos iria, no plano da oferta pública, por um lado, centrar-se na qualificação escolar de tipo médio e superior com a criação de novas universidades e, por outro lado, despoletar o aumento geral da escolaridade obrigatória com o lançamento, em 1971, dos Cursos de Ensino Primário Supletivo para Adultos¹⁵ (CEPSA); enquanto que, no plano da inovação institucional, iria surgir, também em 1971, a intenção de criar uma Direcção Geral da Educação Permanente (DGEP), que, não teve seguimento na medida em que o respectivo diploma orgânico não chegaria a ser aprovado¹⁶. No domínio da intervenção sócio-educativa continuará a assistir-se apenas ao desenvolvimento de iniciativas e acções¹⁷, que estando controladas pelo regime não despoletavam as temidas actividades subversivas.

Chega-se assim às vésperas do 25 de Abril de 1974, quando a ditadura finalmente sucumbe, com um panorama muito exíguo no campo da educação de adultos, de tal forma que, quer do ponto de vista da solidez quantitativa e disseminada da oferta, quer do ponto de vista da adequação e pertinência das próprias acções organizadas tendo em vista os adultos, se pode afirmar que a educação de adultos praticamente não possui um passado em Portugal, sendo o mesmo ainda mais inconsistente do ponto de vista do processo político das precárias e dispersas políticas públicas destinadas ao sector. Por outras

não sendo a história linear, não há uma direcção exclusiva e inevitável a seguir por todos, com maior ou menor adiantamento ou atraso...no alcance da meta final. Parece-nos mais pertinente questionar o processo de construção das balizas adoptadas para estabelecer essas distinções. Isto não nega o reconhecimento de problemas na situação da educação dos portugueses, simplesmente permite tornar mais dilemática a questão das opções presentes, e ausentes, na agenda política nacional para o sector da educação de adultos.

¹⁵ À propósito dos Cursos de Ensino Primário Supletivo para Adultos (CEPSA), Silvestre afirma que estes “não eram mais do que o repetir dos cursos da ‘instrução primária elementar’ para crianças (os mesmos professores, as mesmas matérias, estratégias, actividades, formas de avaliação das crianças e sobretudo as mesmas finalidades)” (Silvestre, 2003: 111).

¹⁶ A Direcção Geral da Educação Permanente (DGEP) seria retomada em 1973, tendo permanecido em funcionamento até ao ano de 1979.

¹⁷ Podem-se assinalar, por exemplo, a Obra das Mães pela Educação Nacional, ou a Mocidade Portuguesa, ou a Junta Central das Casas do Povo, ou as Ligas Católicas, e mais na fase final do regime, o Graal, ou a Obra Diocesana, ou diversos tipos de cooperativas e associações (cf. Barrilero Ruas, 1978).

palavras, naquilo que se revelou e consagrou internacionalmente como o aspecto distintivo deste campo educacional, parece-nos que quase nada pode ser identificado até 1974 no contexto nacional, cuja principal diacrítica resulta ser, paradoxalmente, a permanência de uma abordagem teórico-pedagógica escolar e escolarizante, transversalmente adoptada durante todo este período, em que “as acções organizadas de educação de adultos assentaram (...) no professor primário (...) e na escola. Os conteúdos, os processos, os métodos e as técnicas são transpostos da escola para a educação de adultos; e os professores na generalidade dos casos, não recebem qualquer formação adequada à acção pedagógica com adultos” (PNAEBA, 1979: 19). Com um pano de fundo como este não surpreende, verdadeiramente, que em 1970, se possa observar que “metade da população adulta portuguesa [com mais de 14 anos] não dispunha da habilitação conferida pelo ensino primário, 28,2 % era iletrada, e só 14 % possuía mais do que aquele nível de ensino” (ibidem: 21).

Durante o período revolucionário, em que se procura por vias diversas o caminho para a construção de uma nova sociedade democrática, dar-se-á uma alteração profunda, embora efémera, no equilíbrio de forças operantes na regulação social, de tal forma que “o poder desloca-se do Estado para a sociedade civil e a acção daquele é, numa primeira fase, posta em causa e substituída pela acção popular” (Lima et al., 1988: 80), o que significaria a emergência de fortes contradições, e alguns bloqueios, no contexto sócio-político de desenvolvimento da educação de adultos. Efectivamente, nos dois anos subsequentes ao golpe militar, e com o intuito de fazer face a uma inquietante realidade educacional, assiste-se ao simultâneo brotar de riquíssimas iniciativas a nível local, popularmente despoletadas, e de contraditórias actividades no âmbito da iniciativa estatal, em que há a assinalar duas fases distintas.

Assim, no domínio da intervenção sócio-educativa vive-se um

período histórico de eufórica participação social e cívica em que se multiplicariam, como nunca, as iniciativas locais de base e os espaços informais da sua realização¹⁸, configurando “uma densa malha de estruturas e práticas de animação” (Santos Silva, 1990: 19). Vindo a representar, a nosso ver, o único, mas profundamente expressivo, período dourado da educação de adultos em Portugal, na medida em que entre 1974 e 1976, se regista a existência de um poderoso movimento popular que, de acordo com Canário, “constituiu um imenso e dinâmico processo colectivo de aprendizagem para milhões de trabalhadores, através da sua participação em múltiplas formas políticas de debate e de decisão (assembleias, comissões), de luta (greves, manifestações, ocupações, elaboração de cadernos reivindicativos), de gestão autónoma de empresas e herdades abandonadas ou tomadas aos patrões” (Canário, 2007: 14). Trata-se, de um período de extraordinário dinamismo nas organizações comunitárias de base em que, por todo o país, se desenvolvem acções de educação de adultos visando, em alguns casos, a alfabetização e pós-alfabetização, mas, também, na esmagadora maioria das vezes, amplas acções de cariz sócio-educativo e sócio-cultural¹⁹.

Quanto ao domínio da educação de adultos inserido na iniciativa estatal, a dinâmica a que então se assistiu apresentaria aspectos contraditórios, de tal modo que se pode distinguir, de modo genérico, duas fases na actuação da Direcção Geral de Educação Permanente (DGEP). A primeira fase decorre entre Abril de 1974 e Novembro de 1975, sendo de destacar de entre as actividades²⁰ fundamentais desenvolvidas, nesta altura, para o sector da educação de adultos, sobretudo, a constituição de um grupo de trabalho encarregue de

¹⁸ Neste âmbito Lima refere que “as associações populares, comissões de moradores, associações de educação popular e outras organizações e grupos de base, realizaram múltiplas actividades mobilizando largos sectores das populações e assumindo características típicas de mobilização de massas e formas de democracia directa” (Lima, 1994: 63).

¹⁹ No Relatório da Direcção-Geral de Extensão Educativa, elaborado em 1991, refere-se que “estas iniciativas locais abrangem também o teatro, o cinema, a música, serviços de biblioteca, realização de colóquios, estudos de património local, cursos de cooperativismo, culinária, electricidade, planeamento familiar, puericultura, primeiros socorros, etc.” (DGEE, 1991: 52).

²⁰ De acordo com o Relatório da DGEP, coordenado em 1978 por Manuel Joaquim Sobral Gonçalves, entre 1973 e Abril de 1974, a DGEP esteve principalmente envolvida nos cursos CEPISA e no ensino liceal nocturno, embora também promovesse a constituição de bibliotecas populares, e assegurasse a produção, aquisição e distribuição de material audiovisual diverso. Naturalmente, após o 25 de Abril, a sua principal preocupação seria o saneamento desses livros e filmes amplamente comprometidos no seu conteúdo político com o regime anterior (cf. DGEP, 1978: 1-2).

elaborar, em Maio de 1975, um Plano Nacional de Alfabetização (PNA). Este plano que no panorama nacional da época se sucede quer às Campanhas de Dinamização Cultural (CDC), conduzidas pelo MFA²¹, quer às Acções de Alfabetização (AA), realizadas por estudantes²² nas suas férias escolares, não chegaria a ser implementado, mas traduz uma orientação geral, de tendência centralizadora, que Lima et al. qualificariam como uma “perspectiva voluntarista de ‘campanha’, impossível de concretizar no quadro de uma sociedade pluralista e livre” (Lima et al., 1988: 81), na medida em que o seu principal objectivo²³ passava por reduzir, em apenas três anos, a taxa de analfabetismo de 23 % para 3 %, promovendo actividades que se deveriam desenrolar do centro para a periferia e da cidade para o campo, numa lógica de actuação geral que Stoer (1986) denominou como a corrente de alfabetização, e Barbosa (2004) designou de tendência sistémico-institucional, e que nos termos de Lima satisfaz “um projecto de produção acelerada de diplomados, sob slogans vanguardistas, concepção centralizada e pendor endoutrinador” (Lima, 2005: 38). Ora, após o verão quente de 1975, e do **contra-golpe de 25 de Novembro**²⁴, tomará posse, em Dezembro, Alberto

²¹ A principal preocupação da 5ª Divisão do Estado-maior General das Forças Armadas (EMGEA), era a de operar “junto das populações sócio-culturalmente mais desfavorecidas, em ordem ao ‘esclarecimento cívico’ (...) visando mostrar a todo o povo português que a revolução do 25 de Abril não tinha sido, apenas, um golpe de Estado, mas que se procurava modificar profundamente a vida portuguesa” (DGEA, 1986, 3). Nestas acções de dinamização cultural valoriza-se, pois, como nota Santos Silva, os “métodos de esclarecimento pontual de agentes tidos por iletrados, logo, imprevistos cívica e politicamente” (Santos Silva, 1990: 20).

²² Estas acções de alfabetização, de carácter mais pontual, eram asseguradas tanto por estudantes pré-universitários do Serviço Cívico Estudantil, como por estudantes universitários, de organizações como a PRO-UNEP ou a UEC (cf. DGEA, 1986: 4). Melo e Benavente sublinham a este respeito que “este esforço meritório dos estudantes foi contrariado por certos padres nas regiões do Norte e pelos caciques locais, que viam nestas campanhas uma inadmissível invasão dos seus ‘domínios’. Há também que ter em conta a inexperiência dos estudantes, levados pelo entusiasmo mas agindo em regiões onde o espírito do 25 de Abril ainda não tinha penetrado” (Melo e Benavente, 1978: 32).

²³ Note-se, inclusive, o profundo contraste entre a intervenção estatal traduzida nos pressupostos deste PNA, cujo esquema organizativo era extremamente centralizador, assente na utilização de brigadas por freguesia, e as várias acções de alfabetização realizadas pelas comissões de moradores, de trabalhadores, cooperativas, etc. (cf. DGEA, 1986: 4; Melo e Benavente, 1978: 33-38). Não obstante este facto, as interpretações produzidas a este respeito não são consensuais, na medida em que à luz dos pressupostos do pensamento freiriano, enquanto que para uns, em ambos os tipos de alfabetização as ideias freirianas estão presentes, sendo mais vincada a presença do projecto de literacia crítica de Freire na intervenção estatal e a presença da pedagogia libertária de Freire na esfera não estatal (cf. Stoer e Dale, 1999: 78-79); já para outros apenas as actividades no domínio da intervenção sócio-educativa podem ser consideradas próximas do *ethos* freiriano (cf. Santos Silva, 1990: 21).

²⁴ Stoer e Dale referem-se ao contexto político do período revolucionário afirmando que “durante esses dois anos de Governos provisórios, uma série de reformas da alargada ‘ala esquerda’ do espectro político foram solicitadas, discutidas, e, muitas vezes, brevemente implementadas. É importante referir, desde já, que esta ‘ala esquerda’ foi sujeita a pelo menos tantas interpretações como o pró-

Melo como novo Director-geral na DGEP, que dando início, durante o VI Governo provisório, a uma reorganização²⁵ e reorientação da política de educação de adultos teve como estratégia de arranque, para promover um tipo novo de intervenção estatal, “dar respostas às solicitações vindas dos grupos de base (...) e envolver prioritariamente as populações a que tradicionalmente foi vedado o acesso aos meios de expressão e de aquisição de conhecimentos indispensáveis à participação plena na vida social” (DGEP, 1978: 4). A nova agenda política desta Direcção-geral adopta, como refere Guimarães (2003), os princípios do paradigma da educação permanente, nos termos do Relatório de Faure et al. (1972) e das Recomendações da UNESCO, tendo sido a sua actuação política particularmente legitimada pela nova Constituição da República²⁶, de 1976; pelo Relatório²⁷ da missão de especialistas suecos que visitou o país, em Maio de 1976, no quadro, existente na época, da cooperação entre a Suécia e Portugal; e pelo Relatório²⁸ Para uma Política da Educação em Portugal, publicado, em Agosto de 1975, pela missão de especialistas da Divisão das Políticas e da Planificação da Educação da UNESCO²⁹, que visitou Portugal entre Maio e Junho desse mesmo ano, sendo de

prio trabalho de Freire e também ao mesmo número de apropriações incompatíveis” (Stoer e Dale, 1999: 69). Apenas tendo este facto em mente se poderá interpretar a discrepância de acção entre a primeira e a segunda fases de actuação da DEGP, bem como os eventos que se sucedem a partir dos primeiros Governos constitucionais.

²⁵ Foram, por exemplo, criados vários grupos de trabalho para dinamizar o sector, de entre os quais se podem referir alguns com missão muito específica: audiovisuais; bibliotecas populares; bolsas; centro de documentação; equipas distritais; estudo da nova carreira escolar dos adultos; apoio às associações de educação popular; jornal; núcleo de formação; publicações na educação de base; rádio; relações internacionais; relações públicas; televisão; etc. (cf. DEGP; 1978: 4-9; Melo, 1981: 370-373).

²⁶ Neste particular, Melo afirma que: “esta nova cooperação entre Estado e grupos populares, consagrada na Constituição, foi levada ao pé da letra pela DGEP” (Melo, 1980: 55).

²⁷ No essencial nesse relatório aponta-se para a importância que os grupos populares podem ter como motor de todo o sistema de educação de adultos que faltava construir em Portugal, considerando-se mesmo que “Portugal possui um tesouro fabuloso nas suas associações de base” (DGEA, 1991: 53). Melo e Benavente destacam, também, a importância que teve o facto desta missão considerar que “as intenções da Direcção-Geral de Educação Permanente correspondem às ideias expressas pelos diferentes grupos locais sobre os objectivos da educação de adultos” (Melo e Benavente, 1978: 40).

²⁸ Em particular pelas propostas formuladas no Relatório (cf. UNESCO, 1975: 94-99).

²⁹ As relações entre Portugal e a UNESCO foram, de acordo com Teodoro, “muito ténues primeiro, e conflituosas depois. Tendo ratificado o Acto Constitutivo da UNESCO apenas em 12 de Março de 1965, Portugal anunciara em Junho de 1971 a decisão de abandonar essa organização (...) após a revolução do 25 de Abril, Portugal vai retomar de novo o seu lugar de membro da UNESCO, em 11 de Setembro de 1974 (...) depois com a entrada em funções do I Governo constitucional, os tempos tornaram-se outros, pouco propícios à colaboração privilegiada com uma organização dominada pelos países do Terceiro Mundo e do chamado bloco socialista” (Teodoro, 2001: 368-369, 372-373).

salientar, como nota Teodoro, que “ a apresentação do relatório (...) pouco impacte teve na condução da política educativa portuguesa, salvo, provavelmente, no campo da educação permanente” (Teodoro, 2001: 372), tendo a DGEP protagonizado um relevante esforço legislativo³⁰ no sentido de desconcentrar projectos e apoiar as actividades de base em regiões mais desfavorecidas, constituindo aquilo a que Stoer (1986) chamou como a corrente do poder popular, e a que Barbosa (2004) designou como tendência humanista-comunitária. Nesta nova fase na actuação da Direcção Geral de Educação Permanente opera-se uma ruptura com o anterior mandato atribuído ao sector, abandonando-se, pois “a perspectiva de uma intervenção directa, dirigida, centralizada e concebida do vértice para a base da pirâmide” (DGEA, 1986: 4), para privilegiar, ao invés, “uma abordagem pedagógica que assentava na auscultação das solicitações existentes e na viabilidade de lhes ir dando resposta” (ibidem). De certo modo, pode dizer-se, como faz Nogueira, que se tratou de uma abertura política que possibilitou, de forma totalmente inovadora na administração pública, que o movimento associativo popular entrasse nos aparelhos do Estado, se institucionalizasse e começasse a fazer parte das suas próprias estruturas (cf. Nogueira, 1996: 133-134). Do ponto de vista da intervenção estatal no campo da educação de adultos, este período, que será breve como veremos seguidamente, constitui, segundo o nosso entendimento, por seu turno, também, um período dourado único na história do sector. Isto porque nele, como assinalam Lima, Afonso e Estêvão (1999), se concentrou todo um capital de experiência que, funcionando como gérmen no panorama nacional, viria a servir recorrentemente de referência aos futuros documentos de política educacional, para o sector, ligados a uma visão abrangente da educação de adultos, próxima do que na época John Lowe (1975) designou de visão compreensiva da educação de adultos no campo político-administrativo. Sendo assim, sobretudo devido ao que representou de exemplo ao nível de “realizações de tipo descentralizado, da luta contra o que então foi designado como ‘lisbonificação’ do país, e em geral por uma concepção que apostava na emergência de um sistema nacional de EA a partir da ‘relação dialéctica entre as iniciativas e solicitações dos grupos e a criação de instrumentos jurídicos pela Administração” (Lima, Afonso e Estêvão,

³⁰ Destacando-se em especial os normativos: o Decreto-Lei nº 384/76 de 20 de Maio; a Portaria nº 419/76 de 19 de Julho; e os Despachos nº 29/76 e nº 53/76.

1999: 23). Como comentam Melo e Benavente, a DGEP neste período, “limitou-se de facto a ‘limpar a estrada e fornecer o combustível’ para que as associações e outras colectividades com base popular pudessem avançar em direcção a um sistema de educação de adultos” (Melo e Benavente, 1978: 41). Tal projecto só seria possível mediante a consolidação das bases então lançadas para “uma nova forma de ‘fazer administração pública’ e de ‘fazer política’, procurando colocar o aparelho de Estado ao serviço do cidadão” (Melo, 2003, 6), para assim garantir que se estava a “ajudar a construir uma nova educação de adultos para um país em vias de democratização, uma educação feita com os próprios cidadãos e visando a sua gradual autonomia, feita de pensamento crítico e de intervenção activa e consciente” (Melo, 2005. 215).

Portanto, é notório que este período pós-revolução, apesar de curto, apresenta uma significativa densidade no panorama geral do campo da educação de adultos portuguesa, podendo-se, a nosso ver, falar de uma realidade educacional híbrida no sector, em que se entremearam diversos tipos de mandatos que, vistos num continuum, oscilam entre uma educação de adultos para a domesticação, ou endoutrinamento, representada na corrente da alfabetização, e uma educação de adultos para a emancipação, ou a autonomia, representada na corrente do poder popular. Ambas as visões do mundo e do papel da educação de adultos tiveram os seus defensores e os seus oponentes, e deixaram na sociedade portuguesa marcas de uma contradição que viria a caracterizar a agenda da política nacional para a educação de adultos na breve história destas últimas três décadas. Podendo-se também, desde já argumentar que entre Dezembro de 1975 e Setembro de 1976, data em que toma posse o primeiro Director-geral do primeiro Governo constitucional, se observou o único mandato que, em Portugal, e de forma explícita, privilegiou uma forte e sólida relação entre a educação de adultos, entendida numa acepção ampla e plurifacetada, e os processos de desenvolvimento e democratização. Tratou-se, desde a nossa perspectiva teórico-conceitual, de um período ímpar no sector da educação de adultos de um Estado semiperiférico como Portugal, em que foi possível ensaiar medidas de produção de políticas educativas e sociais próximas do que Griffin (1999) conceptualizou como o modelo de política social crítico, neste caso, procedendo-se a uma dialéctica entre o poder central e a sociedade civil na definição

da agenda política para o sector, com o propósito geral de alcançar uma maior igualdade de acesso e sucesso educacional para os adultos, incrementando transversalmente uma maior justiça social, auscultada desde o ponto de vista das bases, na sociedade portuguesa. A partir de 1976, com o processo de normalização política pós-revolucionária, e atendendo às especificidades que então ocorrem na formação social portuguesa, verificar-se-á uma interrupção abrupta de toda a acção inovadora conduzida pela DGEP durante a segunda fase da sua actuação político-administrativa, verificando-se neste novo contexto político que “a maioria das actividades acabam, uma a uma, por ser suspensas (...) dando uma sensação de vazio e uma imagem de semi-paralisação, até que em finais de Junho de 1978 toma posse um novo Director-geral” (DGEP, 1978: 9-10). Durante estes dois anos, como afirma Melo, “o movimento de construção da educação de adultos em Portugal fora forçado a uma penosa ‘travessia do deserto’, fruto da indiferença (nos melhores casos) e da incompetência (nos casos mais graves) das hierarquias políticas e administrativas correspondentes” (Melo, 1981: 373), ou seja, como refere, de forma ainda mais crítica relativamente às opções tomadas para normalizar a vida social e política em Portugal, “em nome da preparação do país para a futura integração na Europa comunitária, foram-se demolindo as ‘anomalias terceiro-mundistas’ entretanto esboçadas” (Melo, 2003: 6), operacionalizando, com efeito, uma acção política a que Santos Silva se referiu também como “uma operação de ‘limpeza’ das estruturas do Estado dos elementos mais comprometidos com as correntes da alfabetização de massas e da educação popular – o que deixou a DGEP quase sem quadros qualificados” (Santos Silva, 1990: 24), não obstante o dinamismo e o potencial até então demonstrado³¹. Tratou-se de um biénio que, se na história recente do campo da educação de adultos pôs, definitivamente, fim ao que designámos como período dourado no domínio da intervenção estatal no sector, não logrou, porém, apagar completamente os traços principais do período dourado da educação de adultos no domínio da intervenção sócio-educativa, de tal forma que, apesar da reconstrução do paradigma

³¹ Santos Silva sublinha ainda, a este respeito, que, “a normalização nas estruturas do Estado directamente implicadas na educação de adultos fez-se assim de um modo que, preservando embora um modelo global democrático, cortou muitas pontes de comunicação entre a administração e as iniciativas sociais, e fez deslocar a educação popular para um gueto marginal e suspeito ao sistema educativo. Actuando por determinação negativa, não produziu políticas e programas próprios, reforçando assim uma situação de paralisia e fechamento burocrático” (Santos Silva, 1990: 25).

da centralização administrativa que, de acordo com Lima (1994) se operaria desde então no sector, é possível registar uma certa dinâmica no movimento popular de educação de adultos que continuará, embora noutros moldes, a desenvolver acções de animação cultural e educativa (cf. Melo, 1981: 373; Santos Silva, 1990: 25-26).

Assim, após este interregno, a actividade da DGEP seria reanimada a partir do segundo semestre de 1978, altura em que Lucas Estêvão assume a orientação daquela Direcção-geral, ficando a parte mais significativa da sua renovada actuação³² associada à dinâmica induzida no sector pela aprovação, unânime na Assembleia da República, da Lei nº 3/79, de 10 de Janeiro, a Lei-Quadro sobre a eliminação do analfabetismo e a educação de base de adultos. Neste articulado é incumbido ao Governo (art. 4º), no prazo de meio ano, a tarefa de assegurar a elaboração do Plano Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos (PNAEBA), e de criar (art. 5º) um órgão de composição diversificada, junto da Assembleia da República, com a designação de Conselho Nacional de Alfabetização e de Educação de Base de Adultos (CNAEBA) e com a incumbência de apreciar³³ o PNAEBA e de garantir a sensibilização nacional para os problemas resultantes da situação educacional dos adultos. Foi desta forma que se desencadearam os trabalhos preparatórios do PNAEBA, que envolvendo elementos da equipa da DGEP do período dourado, de Dezembro de 1975 a Julho de 1976, iria retomar os pressupostos principais da linha de actuação adoptada e defendida naquele momento, pelo que não surpreende que o Plano elaborado viesse a constituir “um notável documento e quadro de referência de todas as iniciativas, no domínio da educação de adultos, conduzidas ou apoiadas pelo Estado, a partir do último trimestre de 1979” (DGEE, 1991: 58). Por outras palavras, na esfera da produção de políticas públicas, trata-se do mais amplo e ambicioso Plano³⁴, inscrito num entendimento alargado da educação de adultos, que seria

³² A Direcção-Geral de Educação Permanente (DGEP) manter-se-á em funcionamento até finais de 1979, altura em que será transformada em Direcção-Geral da Educação de Adultos (DGEA), pelo Decreto-Lei nº 534/79, de 31 de Dezembro.

³³ O PNAEBA foi efectivamente elaborado nos prazos previstos, tendo sido apresentado ao CNAEBA, que o aprovaria na generalidade, em 1981, e na especialidade, em 1982, isto apesar do arranque da sua execução experimental datar de 1980 (cf. DGEA, 1986: 6).

³⁴ Nos termos de Inácio Nogueira “o plano foi corajoso, pois, pela primeira vez em Portugal, abor- dou sem peias, a problemática da educação de adultos de uma forma globalizante, territorial e total” (Nogueira, 1996: 136).

elaborado até hoje, pelo que se transformaria, talvez precisamente por não ser um plano directivo mas um quadro de orientações³⁵, num marco incontornável (sucessivamente convocado) para o projecto (sucessivamente adiado) de construir um sistema de educação de adultos em Portugal.

Com efeito, toda a concepção e elaboração do PNAEBA espelha, claramente, uma consonância com a diversidade real dos contextos educacionais que foi, de resto, previamente identificada através dos trabalhos de levantamento de experiências, situações e práticas inerentes ao campo³⁶, e que sustentaria a perspectiva de participação alargada que o caracteriza. Este facto veio tornar este plano-quadro “um capítulo inovador na história da educação de adultos em Portugal” (DGEE, 1987: 7), na medida em que nele se adopta, pela primeira vez, uma abordagem complexa e abrangente dos problemas educativos específicos da formação social portuguesa, profundamente inspirada na conceptualização de educação de adultos avançada em 1976 pela UNESCO, na Conferência de Nairobi. Ora, a sua diacrítica primordial, no âmbito da intervenção estatal, reside, exactamente, no facto de se propor contrariar, de um ponto de vista histórico, dois dos principais aspectos problemáticos do passado, por um lado, a vincada centralização autoritária da administração do sector e, por outro lado, o espírito de campanha prevalecente ao nível da alfabetização, que desde sempre se sobrepôs às particularidades das culturas locais e regionais, sendo assim apesar de se notar uma maior coesão nas propostas de descentralização avançadas³⁷ do que nas propostas

³⁵ Como se pode ler no Relatório da DGEA, “em rigor o PNAEBA não é um plano, é um Relatório de Síntese dos trabalhos preparatórios para o Plano Nacional. Não sendo este documento titulado de plano, diminuída a sua função operativa e sublinhada a sua função de quadro inspirador e orientador, inclui todavia um capítulo de programas e metas e além deste, um conjunto de medidas de política” (DGEA, 1986: 8). A sua amplitude resultaria também, de certa forma, do seu próprio enquadramento, na medida em que “o Plano que veio a ser elaborado – e depois aprovado unanimemente pelo CNAEBA – foi, como resultado do vasto âmbito que na Lei nº 3/79 lhe foi cometido, um plano-quadro” (Lima et al., 1988: 86).

³⁶ No âmbito dos trabalhos preparatórios do PNAEBA foram identificadas três situações-tipo no campo da educação popular, nomeadamente: acções lançadas pelo próprio meio dos participantes; acções lançadas por grupos exteriores ao meio; e acções lançadas por instituições (cf. Benavente et al., 1980: 11-38).

³⁷ Foi dedicado todo um capítulo a este eixo de intervenção onde são estabelecidas as atribuições e princípios de funcionamento de um Instituto Nacional para a Educação de Adultos para o nível central, que, no essencial, se deveria encarregar de estimular e suportar as iniciativas sociais, concebidas ao nível regional por referência ao desenvolvimento gradual de Programas Regionais Integrados (PRI's) e ao nível local por articulação com uma rede de Centros de Cultura e de Educação Permanente (CCEP's). Trata-se de um cenário vincado também nos sete Programas propostos e

referentes à alfabetização, que são possivelmente o ponto mais frágil do plano-quadro pelo isolamento desta esfera por relação à concepção integrada que se defende para a intervenção pedagógica de maneira geral. Não obstante, pode-se constatar, coerentemente ao longo de todo o texto do Relatório de Síntese do PNAEBA, a preocupação em se estabelecer a si próprio como um quadro de referência que representasse uma fonte de princípios e inspiração para a entidade que viesse a ficar responsável pela execução do plano-quadro, tanto na formulação dos seus objectivos principais, que vêm definir uma ampla área de intervenção para o campo (cf. DGEP, 1979: 83-85), como na construção das linhas de estratégia e das linhas pedagógicas, que no essencial vêm estabelecer uma lógica inovadora de convergência entre três princípios de intervenção fundamentais, assentes na abertura do acesso para os adultos ao ensino formal, na adopção dos pressupostos do paradigma da educação permanente, e no reconhecimento e apoio do potencial da educação popular (cf. ibidem: 87-108).

Constituindo, este plano-quadro, uma esperança para a construção nacional de um sistema de educação de adultos integrado nas suas várias modalidades formais, não formais e informais, e portanto, com um conceito político-administrativo avançado do ponto de vista humanista, rapidamente se verificaria, porém, em pleno contexto de normalização política, que “à elaboração do Plano não corresponderam as medidas de política previstas e a inércia administrativa ou resistências políticas (provavelmente uma e outra coisa) travaram, desde o início, ao nível do poder de Estado, a sua execução” (Santos Silva, 1990: 28). Significativamente, pois, não só não se realizaria a segunda fase de execução³⁸ concebida no PNAEBA, que foi abandonado em 1985³⁹, como o cumprimento da primeira fase, que decorreu entre 1980 e 1985, e de que resultou muito positivamente todo um trabalho de proximidade, ensaiado através da criação das Coordenações Distritais que eram 17 em 1983, ficou, não obstante, e no global, muito abaixo dos objectivos traçados pela Direcção-Geral de Educação de Adultos⁴⁰

nas Medidas de Política sugeridas com vista a criação de um sistema de educação de adultos em Portugal (cf. DGEP, 1979: 109-134).

³⁸ O Plano-quadro foi concebido para o horizonte temporal de uma década, estando perspectivadas duas fases de execução com a duração de cinco anos cada.

³⁹ Altura em que toma posse o 10º Governo constitucional, do social-democrata Aníbal Cavaco Silva, que vigorou entre 1985 e 1987.

⁴⁰ A Direcção-Geral de Educação de Adultos (DGEA) seria o organismo que iria coordenar a execução do PNAEBA, em substituição da anterior Direcção-Geral de Educação Permanente (DGEP), nos

(DGEA). Esta entidade estima, num Relatório que faz o ponto da situação das actividades deste quinquénio e que Nogueira (1996) qualificou como corajoso pela autocrítica que faz desde dentro a um organismo estatal, que, por exemplo, as metas indicadas, em 1980, no âmbito dos Cursos de Educação de Base para Adultos (CEBA's) haviam sido concretizadas, apenas, em cerca de 41 %, afirmando-se, com clareza, que não foram proporcionadas à Direcção-Geral as condições mínimas para executar o programado, o que de resto fica claro nos dados estatísticos compilados e apresentados no Relatório, que permitem concluir que a filosofia-base do PNAEBA nunca teria sido realmente adoptada, aquando do arranque da sua execução, sendo praticamente inexistentes os apoios concedidos à educação popular, ao associativismo e à intervenção e educação comunitária (cf. DGEA, 1986). Concomitantemente, de um lado, as orientações políticas para o sector geral da educação de adultos, na esfera da formação profissional, possibilitam que as modalidades oferecidas sejam numerosas e diversificadas (cf. Lima et al., 1988: 111-121), e de outro lado, procede-se à criação, também, na Direcção de Serviços da Acção Educativa da DGEA, do Núcleo de Educação Recorrente de Adultos (NERA), que desde 1981, após o Despacho nº 21/80, de 20 de Fevereiro, viria a conduzir iniciativas diversas, integradas no Programa de Educação Recorrente de Adultos (ERA), de modo a institucionalizar e expandir, em Portugal, o princípio da recorrência no âmbito da educação escolar de adultos⁴¹.

Ora, o que se verifica, de modo geral, em termos do tipo de oferta pública de educação de adultos, e do mandato associado, existente em vésperas da oficialização formal da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) no ano de 1986, e, portanto, ao fim de uma bem sucedida década de normalização política e social conduzida expressamente com esse propósito, é uma rede estatal crescentemente vinculada ao paradigma escolar, constatando-se, como aponta Santos Silva, que "ao arpejo da orientação no sentido da diversificação

termos do Decreto-Lei nº 534/79 de 31 de Dezembro, onde estão discriminadas as atribuições e competências desta nova instituição administrativa, que se manteve em funções entre 1980 e 1987, isto é, desde o 5º até ao 10º Governos constitucionais.

⁴¹A este respeito, Melo afirma, incisivamente, o seguinte: "se a educação recorrente pode constituir um importante instrumento de abertura do acesso do adulto (trabalhador e empregado) à educação, a sua validade não pode ser julgada em abstracto, sem uma referência simultânea à reforma do próprio sistema de ensino – pela introdução nele de conteúdos e formas da educação popular, pela sua fundamentação nos princípios basilares da educação permanente" (Melo, 1981: 378).

de acções consignada no PNAEBA, ocorreu um afunilamento das actividades na alfabetização e educação de base" (Santos Silva, 1990: 32), que de resto, não alteraram o panorama problemático da situação educacional nacional, nem ao nível das taxas de analfabetismo, nem ao nível das taxas de insucesso e abandono escolar referentes ao ensino obrigatório, registando-se, sem surpresa, uma fraca procura, para este tipo de oferta, proveniente da população adulta, pelo que a rede estatal de educação de adultos começa assim o processo do seu rejuvenescimento, numa lógica de segunda oportunidade para os jovens excluídos do ensino regular. Podemos constatar, assim, que ao longo desta década de normalização conflituam sócio-politicamente dois mandatos diversos para o campo da educação de adultos, se, por um lado, ainda durante o período revolucionário, prevalece um mandato geral de democratização, que oscila na linha político-pedagógica a apoiar, como vimos, entre os pressupostos emancipadores e conscientizadores das acções de educação popular e os pressupostos mais endoutrinadores das campanhas educacionais, já por outro lado, na fase pós-revolucionária, este mandato de democratização, estabelecido pela actuação da DGEP, entre Dezembro de 1975 e Setembro de 1976, e pela elaboração do PNAEBA ver-se-á confrontado com um mandato geral de modernização, consubstanciado pela crescente hegemonia da formação profissional e pelas acções despoletadas pelo Programa ERA, ambos inscritos numa linha pedagógica assente na escolarização. O que se verifica então, no panorama educacional português para o sector, em meados da década de oitenta, como resultado da intervenção estatal, é claramente uma maior preponderância do princípio de abertura do acesso em detrimento do paradigma da educação permanente e dos pressupostos da educação popular. De resto, o plano-quadro de 1979, seria o último a expressar preocupações em torno da educação popular de adultos, que tendo sido central para o cenário político da década de setenta, acaba, progressivamente, por se esbater na agenda político-educacional de um Portugal, agora, Estado-membro da Comunidade Económica Europeia, não obstante permanecer, sem apoios, nas iniciativas da sociedade civil e nos circuitos académicos mais críticos. Neste sentido, não podemos concordar com Carlos Alberto Silvestre quando afirma que o período entre 1974 e 1985/86 constitui um período dourado para a educação de adultos, em que "aconteceu muita da verdadeira educação/formação de adultos"

(cf. Silvestre, 2003: 116). Para nós, há efectivamente em Portugal, como afirmámos, um período dourado, mas muito mais efémero, que no domínio da intervenção sócio-educativa situamos no período revolucionário em que o movimento social explode, e no domínio da intervenção estatal situamos na actuação da Direcção-Geral de Educação Permanente administrada por Alberto Melo. O período de execução do PNAEBA, tendo indubitavelmente induzido uma importante dinâmica a um sector sem tradição, não representa, para nós a tradução de um período dourado, mas o início deliberado da sua oclusão. Como sublinha Lima “a introdução do planeamento educativo e da recentralização do poder do Ministério da Educação não farão evacuar a importância reconhecida a um conceito de educação de adultos referenciado à educação popular e baseado na relevância do movimento associativo, ainda que outras dimensões passem a ganhar maior centralidade nas políticas públicas” (Lima, 2005: 39).

Trata-se de um panorama nacional que traduz, a nosso ver, a própria fragilidade estatutária, e conseqüente marginalidade, do campo da educação de adultos, ao nível da agenda nacional para as políticas públicas de educação. Sendo significativo, pois, que se denuncie, em 1987, que a DGEA era “institucionalmente o serviço menos sedimentado e juridicamente mais precário” (DGEE, 1987: 11). Condicionantes, alias, que ilustram os constrangimentos de carácter político-administrativo e organizacional, “típicos de uma administração burocrática centralizada” (Lima et al., 1988: 96), sendo notório, nesta época (como em outras posteriores), que “na educação de adultos, e sobretudo na formação escolar dos adultos, o que impera é um Estado centralista e intervencionista que promove inovações e mudanças de tipo burocrático, por decreto” (ibidem: 96-97). Esta característica da intervenção estatal permite-nos, de resto, identificar, no âmbito do sector da educação de adultos português, as marcas de especificidade do Estado paralelo de que nos fala Sousa Santos (1993), e que fica bem ilustrado, por exemplo, quando se admite publicamente em diversos documentos das Direcções-Gerais envolvidas no sector que, e nos termos de Nogueira, “o PNAEBA foi, sem dúvida, um amplo laboratório onde se experimentou a inovação” (Nogueira, 1996: 142), para se constatar seguidamente que houve, neste caso (como noutros), “uma diferença abissal entre o que foi

inicialmente previsto e a acção concretizada (...) houve insuficiências de apoios financeiros, dificuldades de natureza pedagógica e organizativa, inexistência ou debilidade de estruturas de coordenação e apoio, quebra de comunicação e diálogo entre serviços centrais e periféricos” (ibidem). Por outras palavras, e sabendo-se, como se pode ler no próprio PNAEBA, que “o sucesso ou falência de um plano de educação de adultos depende, em grande parte, de factores exteriores ao próprio plano e à entidade que vier a ter a responsabilidade da sua execução” (DGEP, 1979: 12), a discrepância observada, em contexto português, entre o quadro jurídico institucional e as práticas sociais é de tal ordem elevada que o Estado formal, que discursivamente consagra uma educação de adultos ampla e promove, inclusive, como faz simbolicamente através da Lei nº 3/79, a elaboração de um plano sofisticado e abrangente como o PNAEBA, co-existe paralelamente a um Estado informal, que obstaculariza a sua efectiva execução⁴², ao mesmo tempo, que implementa, na prática, acções que dando protagonismo a outras linhas de intervenção, como faz esclarecedoramente com o Despacho nº 21/80, remete, paradoxalmente (ou não) para a margem da rede pública aquilo que discursivamente mais celebra.

Não obstante este prisma de observação da realidade educacional do sector, nesta época, parece-nos ainda, observando a mesma realidade agora pelo prisma que percepção as políticas educativas como políticas sociais, que a Lei-Quadro sobre a eliminação do analfabetismo e a educação de base de adultos de 1979, e as medidas políticas que promove, são mais, em boa medida, uma tentativa de instaurar em Portugal uma lógica de produção de políticas sociais, próxima do que Griffin (1999) qualificou como o modelo progressivo social-democrata, aproveitando para tal, o contributo das abordagens teóricas mais críticas e o próprio capital de experiência do período dourado da intervenção estatal desenvolvido na DGEP, do que propriamente uma expressão normativa da vontade política de construir um sistema de educação de adultos em Portugal que fosse, de facto, além, de um mandato assente no esforço de expandir a escolarização de segunda

⁴² Lima sublinha, neste particular, que “no domínio da educação escolar dos adultos, e até das políticas gerais de Educação de Adultos, importantes passos foram dados, mas muitos dos objectivos consagrados têm vindo a demonstrar-se incongruentes com as estruturas organizacionais e administrativas vigentes que não acompanham o mesmo processo de mudança” (Lima, 1994: 64).

oportunidade, para minimizar o impacto político-económico de um panorama educacional contraproducente em relação ao objectivo de integração europeia. Não significa isto, que se ignore ou desvalorize, em absoluto, a importância das ocorrências desta época⁴³, que fica claramente associada ao lançamento das bases de uma política pública de desenvolvimento do sector, que tal como outros sectores da formação social portuguesa foi herdeiro, como se viu, de uma pesada herança e de um obscurantismo programado vigente durante o longo regime salazarista do Estado português, mas significa, porém, aceitar esses progressos, sem deixar de admitir a hipótese de que se deram também inúmeros retrocessos, por relação ao plano teórico-conceptual das possibilidades que a história nos oferece, quando se pode ser sujeito e não objecto na esfera da participação democrática nos desígnios da educação de adultos que, de resto, é o que em primeiro lugar caracteriza a lógica da educação popular e os pressupostos, politicamente preteridos, do paradigma da educação permanente.

⁴³ Verificando-se ocorrências positivas, como assinala Lima, por atribuírem, de algum modo, “relevo ao conceito e ao papel de ‘Estado-Providência’ na educação, designadamente através da provisão da educação de adultos, da criação de uma rede pública, da produção de legislação e de outros instrumentos de regulação, da concessão de apoios, da elaboração de programas e de metas a atingir, em boa medida, inspirados nas recomendações da UNESCO” (Lima, 2005: 39). Sendo assim, sobretudo porque “o modelo que releva do protagonismo do Estado-Providência na educação de adultos vem-se insinuando desde 1974, ainda que com variações acentuadas, garantindo níveis mínimos (e em certos momentos já mais substanciais) de financiamento público num sector sem tradição e sem estruturas políticas e administrativas específicas” (Lima, 2001: 45).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbosa, F. (2004). *A Educação de Adultos – Uma Visão Crítica*. Porto: Estratégias Criativas.

Barrilero Ruas, H. (1978). *Educação de Adultos em Portugal no Passado e no Presente*. In Maria José de Gusmão e A. J. Gomes Marques (coord.). *Educação de Adultos* (269-300). Braga: Universidade do Minho.

Canário, R. (2007). *A Educação e o Movimento Popular do 25 de Abril*. In Rui Canário (org.). *Educação Popular & Movimentos Sociais* (pp. 11-36). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.

Candeias, A. (2001). *Processos de Construção da Alfabetização e da Escolaridade: O Caso Português*. In Steven Stoer & Luíza Cortesão & José Alberto Correia (org.), *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à Educação da Crise* (pp. 23-89). Porto: Edições Afrontamento.

Cortesão, L. (2000). *Escola, Sociedade – Que Relação?*. Porto: Edições Afrontamento.
DGEA (1980). *Objectivos, Situações e Práticas de Educação de adultos em Portugal – 1979: Levantamento de Experiências e Propostas de Acção* (estudo elaborado por Ana Benavente, Karin Wall, José Mariano Gago, Lucília Salgado – Trabalhos preparatórios do PNAEBA). Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direcção-Geral da Educação de Adultos.

DGEA (1986). *A Educação de Adultos 1980/1985 – Actividades da DGEA – ponto da situação*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direcção-Geral da Educação de Adultos.

DGEE (1987). *Aspectos da Educação de Adultos em Portugal* (Maria Noémia Trigueiros Falcão). Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direcção-Geral de Extensão Educativa.

DGEE (1991). *Educação de Adultos – Conceitos e Actividades Desenvolvidas*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direcção-Geral de Extensão Educativa.

DGEP (1978). *Aspectos da Educação de Adultos em Portugal* (Manuel Joaquim Sobral Gonçalves). Lisboa: Ministério da Educação e Cultura/Direcção-Geral de Educação Permanente.

DGEP (1979). *Trabalho Preparatórios para o Plano Nacional de alfabetização e Educação de Base dos Adultos (PNAEBA) – Relatório de Síntese*. Lisboa: Ministério da Educação/Secretaria de Estado dos Ensinos Básico e Secundário/Direcção-Geral de Educação Permanente.

Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A.-R., Lopes, H., Petrovsky, A. V., Rahnema, M., & Ward, F. C. (1972). *Learning to Be – The Word of Education Today and Tomorrow*. Paris: UNESCO.

Fernandes, R. (1993). Marcos do Processo Histórico da Alfabetização de Adultos em Portugal. *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, 115-144.

Goodolphim, Costa (1974). *A Associação*. Lisboa: Seara Nova.

Griffin, C. (1999). Lifelong Learning and Welfare Reform. *International Journal of Lifelong Education*, (18), 6, 431-452.

Guimarães, P. (2003). From Adult Education to Adult Learning: Looking for a Different Active Engagement in Civil Society. In Maria Helena Antunes & Iolanda Costa Galinha (org.). *Wider Benefits of Learning: Understanding and Monitoring the Consequences of Adult Learning – ESREA 2001 Conference* (pp. 259-266). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Lima, L. C. (1994). Inovação e Mudança em Educação de Adultos – Aspectos Educacionais Organizacionais e de Política Educativa. *Educação de Adultos -Forum I*, 59-73.

Lima, L. C. (2001). Políticas de Educação de Adultos: Da (não) reforma às decisões pós-reformistas. *Revista Portuguesa de Pedagogia* (35), 1, 41-66.

Lima, L. C. (2005). A Educação de Adultos em Portugal (1974-2004): Entre as Lógicas da Educação Popular e da Gestão de Recursos Humanos. In Rui Canário e Belmiro Cabrito (org.). *Educação e Formação de Adultos – Mutações e Convergências*, (pp. 31-60). Lisboa: EDUCA-Formação.

Lima, L. C. & Afonso, A. J. & Estêvão, C. V. (1999). Agência Nacional de Educação de Adultos – Estudo para a Construção de um Modelo Institucional. Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.

Lima, L. C. & Estêvão, L. & Matos, L. & Melo, A. & Mendonça, A. (1988). *Documentos Preparatórios III – Projectos de Reorganização do Subsistema de educação de Adultos*. Lisboa: Comissão de reforma do Sistema Educativo/Ministério da Educação.

Lowe, J. (1975). *The Education of Adults a World Perspective*. Toronto: UNESCO.

Magalhães, J. P. (1994). Apontamentos sobre Componentes Estruturais da História da Alfabetização. *Fórum I*, 111-136.

Melo, A. (1980). Educação Popular numa Estratégia de Educação Permanente. In *Concepções e Experiências de Educação Popular – Da Educação Fundamental ao Fundamental da educação/Educação Popular: Desafios Metodológicos/A Educação Popular numa Estratégia de Educação Permanente* (pp. 41-60). São Paulo: Cortez Editora.

Melo, A. (1981). Educação de Adultos: Conceitos e Práticas. In Maria Silva (coord.) *O Sistema de Ensino em Portugal* (pp.355-382). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Melo, A. (2003). A Ausência de uma Política de Educação de Adultos como Forma de Controle Social e Alguns Processos de Resistência (policopiado).

Melo, A. (2005). A Minha Leitura de Educação como Prática da Liberdade. *Educação, Sociedade e Culturas*, 23, 215-219.

Melo, A. (2007). A Educação e Formação ao Longo da Vida como Via para a Inclusão: Assimilação ou Autonomia? (policopiado).

Melo, A. & Benavente, A. (1978). *Educação Popular em Portugal – 1974-1976*. Lisboa: Livros Horizonte.

Nogueira, A. I. C. (1996). *Para uma Educação Permanente à Roda da Vida*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Ramos, R. (1993). O Método dos Pobres: Educação de Adultos e Alfabetização em Portugal (Séculos XIX e XX). *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, 41-68.

Salgado, L. (1996). Políticas e Práticas de Educação de Adultos em Portugal – Perspectiva Multicultural. In Maria Beatriz Rocha Trindade & Maria Luísa S. Mendes (coord.), *Educação Intercultural de Adultos* (pp.185-211). Lisboa: Universidade Aberta/CEMRI.

Santos Silva, A. (1990). *Educação de Adultos – Educação Para o Desenvolvimento*. Rio Tinto: Edições Asa/Clube do Professor.

Silvestre, C. A. S. (2003). *Educação/Formação de Adultos – Como Dimensão Dinamizadora do Sistema Educativo/Formação*. Lisboa: Instituto Piaget.

Sousa Santos, B. (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar Social na Semiperiferia: O caso Português. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal Um Retrato Singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-1980: Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. & Dale, R. (1999). Apropriações Políticas de Paulo freire: Um Exemplo da revolução Portuguesa. *Educação, Sociedade & Culturas*, 11, 67-81.

Teodoro, A. (2001a). *A Construção Política da Educação – Estado, Mudança Social e Políticas educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.

UNESCO (1975). *Para uma Política da Educação em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
Vincent, A. (1992). *Modern Political Ideologies*. Oxford: Blackwell.