

Políticas públicas de educação de adultos em Portugal - a invisibilidade do analfabetismo

Public policies of the adult education in Portugal – invisibility of illiteracy

Políticas públicas de educación de adultos en Portugal - la invisibilidad de lo analfabetismo

Carmen Cavaco*

Universidade de Lisboa, Pt.

RESUMO

O artigo visa analisar as políticas públicas de educação de adultos, em Portugal, no período entre 1998 e 2015, para colocar em destaque um domínio de ausência neste âmbito – a alfabetização de adultos. A análise resulta de duas investigações de natureza qualitativa, uma centrada no processo de formação de adultos não escolarizados e outra nas políticas e práticas de educação de adultos pouco escolarizados, em Portugal. Os dados empíricos que suportam a análise resultaram da recolha documental e da recolha de dados estatísticos. Os dados revelam que as orientações políticas da União Europeia, no período em análise, negligenciam a alfabetização de adultos o que tem consequências nas políticas públicas de educação de adultos, no contexto Português. Portugal apresenta uma taxa elevada de analfabetismo, contudo, nas últimas décadas, esse problema tem sido silenciado, registando-se uma ausência de políticas públicas de alfabetização de adultos.

Palavras-chave: Analfabetismo. Políticas públicas. Educação de adultos.

ABSTRACT

The article's objective is to analyse the public policies of adult education in Portugal, during the period of 1998 - 2015, highlighting an absence in the area of adult literacy. This analysis is based on two qualitative researches, one centred in the adult education process of the alphabet and the other on the policies and practices of the adult education of the low schooling, in Portugal. The empirical data supporting this analysis resulted from the collection of existing reports and statistical data. The data reveal, during the period of this analysis the European Union's Legislation neglected adult literacy, consequently affecting the public policy of adult education within the Portuguese context. Portugal has a high illiteracy rate, however in recent decades this problem has been silenced and invisible, registering an absence of public policies for adult literacy.

Keywords: Illiteracy. Public policy. Adult education.

RESUMEN

El artículo busca analizar las políticas públicas de educación de adultos en Portugal, entre 1998 y 2015, para destacar un dominio de la ausencia en esta área - la alfabetización de adultos. El análisis resulta de dos investigaciones de naturaleza cualitativa, una centrada en el proceso de formación de adultos no escolarizados y otra en las políticas y prácticas de educación de adultos poco escolarizados, en Portugal. Los datos empíricos que soportan el análisis resultan de la recolección de información documental y de datos estadísticos. Los datos revelan que las directrices políticas de la Unión Europea, en el período en análisis, dejaron de lado a la alfabetización de adultos, lo que tuvo consecuencias sobre las políticas públicas de educación de adultos en el contexto portugués. Portugal presenta una tasa elevada de analfabetismo, sin embargo, en las últimas décadas, este problema ha sido silenciado, registrándose una ausencia de políticas públicas en la alfabetización de adultos.

Palabras-clave: Analfabetismo. Políticas públicas. Educación de adultos.

Introdução

O artigo que se apresenta tem o objectivo de analisar e problematizar as políticas públicas de educação de adultos, em Portugal, no período entre 2000 e 2015, para colocar em destaque um domínio de ausência neste âmbito – a alfabetização de adultos. Através da análise procuramos identificar um conjunto de dados empíricos que colocam em evidência que as políticas públicas de educação de adultos em Portugal, no período em análise, contribuíram para silenciar e invisibilizar o problema do analfabetismo. Procuramos colocar em evidência que, no período em análise, se verificou a ausência de políticas públicas orientadas para a alfabetização de adultos. Situação que se revela um problema num país onde o número de analfabetos representa 5% da população, com mais de 10 anos (INE, 2012). Os dados recolhidos são indicativos que o Estado Português não tem vindo a assegurar o direito de acesso à educação a todos os cidadãos, estabelecido na Constituição. Na análise procuraremos mostrar que se trata de um problema no contexto Português, mas, em simultâneo, também nos interessa analisar os motivos que possam justificar estas opções políticas.

Esta análise orientada para as políticas públicas de educação de adultos em Portugal é enquadrada nas orientações políticas da União Europeia, por se considerar que estas têm um impacto considerável no plano nacional. Partimos do pressuposto que as orientações políticas das organizações transnacionais fazem parte de uma *Agenda* global (CAVACO, 2008; DALE, 2004) que visa influenciar as políticas ao nível nacional. As políticas públicas de educação de adultos assumiram, progressivamente, nas últimas décadas, uma grande relevância nas organizações internacionais, como a UNESCO, a OCDE e a União Europeia (CANÁRIO, 1999; CAVACO, 2008; FINGER e ASÚN, 2003). Contudo, em simultâneo com a visibilidade dada por estes organismos à educação de adultos também ocorreu uma progressiva instrumentalização do campo, que passou a ser entendido como um instrumento de “gestão de recursos humanos” ao serviço de lógicas mercantilistas e de gestão de problemas sociais (CANÁRIO, 1999; CAVACO, 2008; FINGER, 2005; LIMA, 2005).

No período em análise ocorreu um movimento contraditório que afectou o campo da educação de adultos. Por um lado, numa tentativa de seguir a diversidade e complexidade das dinâmicas sociais e do conhecimento científico produzido neste domínio, os organismos internacionais assumiram progressivamente a diversidade de tempos e espaços de aprendizagem, incorporando e salientando a diversidade de práticas relacionadas com a educação de adultos. Por outro lado, ao defenderem a importância da educação de adultos apenas enquanto instrumento ao serviço do desenvolvimento económico, adoptaram uma perspectiva demasiado redutora e contraproducente, o que contribuiu para um fechamento do campo, no âmbito das orientações políticas. É nesta tendência contraditória que situamos a ausência de políticas públicas de alfabetização de educação de adultos, no contexto da União Europeia e Português.

As políticas públicas de educação de adultos em Portugal, nas últimas décadas foram marcadas, sobretudo, pela intermitência, fragmentação (CANÁRIO, 1999; CAVACO, 2008; LIMA, 2005) e forte dependência dos ciclos políticos. Porém, é necessário destacar o forte investimento político na educação de adultos no período entre 2000 e 2010, durante o qual foi possível assegurar continuidade e uma perspectiva mais integrada do campo, o que se reflectiu na elevada mobilização de adultos pouco escolarizados, algo sem precedentes no país. Contudo, este período singular na história das políticas públicas de educação de adultos em Portugal, também ficou marcado pela ausência de orientações políticas específicas para a alfabetização de adultos. Estamos perante um paradoxo – o período histórico

em que mais se investiu numa política pública de educação de adultos, assegurando a continuidade e o carácter integrado da intervenção, ficou marcado pela ausência de medidas específicas para a alfabetização de adultos. Na análise que se apresenta de seguida procuramos compreender os motivos que ajudam a compreender as razões deste paradoxo.

Metodologia

A análise que se apresenta resulta da síntese de duas investigações qualitativas, uma centrada no processo de formação de adultos não escolarizados e outra nas políticas e práticas de educação de adultos pouco escolarizados em Portugal. Os dados empíricos que fundamentam a análise resultaram da recolha documental sobre as políticas de educação de adultos e da recolha de dados estatísticos. Em ambas as investigações, adoptámos uma perspectiva crítica no sentido de contribuir para o aumento de lucidez sobre as políticas e práticas educativas, nomeadamente, as direccionadas para os adultos não escolarizados e pouco escolarizados. Partimos do princípio que a análise crítica e a “desnaturalização” dos fenómenos educativos estão entre os principais contributos das Ciências da Educação. As Ciências da Educação podem assumir um papel muito importante na construção de problemas científicos sobre o domínio educativo e na produção de conhecimento nessa área, o que “contribui para um acréscimo de lucidez, por parte de todos os actores sociais envolvidos no campo da educação” (CANÁRIO, 2003, p.20).

Do ponto de vista epistemológico, alicerçamos as nossas opções na perspectiva fenomenológica, no sentido em que esta é “orientada para a descoberta”, o seu objectivo é encontrar o sentido para os dados. A atitude do investigador “é suficientemente aberta para deixar os significados imprevistos manifestarem-se” (GIORGI, 1997, p.355). A fenomenologia pretende “deixar falar os fenómenos por si” (LAPERRIÈRE, 1997, p.309). Porém, privilegiar o vivido dos actores sociais para compreender a sua acção não significa que a investigação se centre necessariamente na descrição minuciosa das acções ou dos fenómenos através da sua observação e captação das dinâmicas. Em muitos casos, tal como ocorreu nestas investigações, procurou-se privilegiar a acção interpretada quer pelos actores, quer pelo investigador “daí a importância da linguagem e da conceptualização” (DESLAURIERS e KÉRISIT, 1997, p.90). Entendemos que a dimensão compreensiva inerente à perspectiva fenomenológica não é um simples método para captar o sentido da acção individual e colectiva, mas uma “verdadeira condição ontológica da vida humana em sociedade” (GIDDENS, 1996, p.34).

Nestas pesquisas, reconhece-se a importância da perspectiva dos actores sociais na definição do seu universo social sem, no entanto, se negligenciar a influência do contexto meso e macrosocial no qual se enquadram as suas acções. Para a compreensão dos fenómenos sociais é necessário conhecer o contexto no qual estes se inscrevem. Por um lado, porque os elementos estudados só fazem sentido na sua relação com o todo, por outro lado, porque é necessário ter em conta complexidade do mundo, “não somente ligada à multiplicidade de elementos e sistemas que aí estão presentes, mas também à relativa indeterminação dos fenómenos e à sua evolução constante, da qual resulta a sua singularidade e diversidade” (GIORGI, 1997, p.372). Para Bachelard (1986), o conhecimento produzido pelo investigador é sempre um conhecimento “aproximado”, isto porque o saber científico está constantemente a ser reconstruído. O conhecimento “anterior explica o novo e assimila-o, por outro lado, o novo consolida e organiza o antigo” (BACHELARD, 1968, p.15). A construção científica “supõe necessariamente uma deformação da realidade, o que não significa automaticamente uma deformação da verdade” (SOUSA SANTOS, 1987, p.282). A compreensão dos fenómenos, quer pela observação directa quer pela análise do discurso dos actores directamente envolvidos, implica “deformações da realidade”, mas pode

permitir aproximações da “verdade”. A análise que se apresenta de seguida procura ser um contributo na compreensão da complexidade e das contradições inerentes às políticas públicas de educação de adultos, nomeadamente, no que respeita à alfabetização de adultos.

Analfabetismo - um problema que interpela as políticas públicas

Os temas centrais em análise são o analfabetismo e as políticas públicas de alfabetização de adultos, por isso, consideramos importante apresentar, ainda que de uma forma sucinta, alguns elementos sobre o entendimento do fenómeno do analfabetismo. Defendemos que o analfabetismo é um problema com raízes sociais, culturais, religiosas e políticas (CANÁRIO, 1999; FREIRE, 1992; LAHIRE, 1999), não resulta de uma opção pessoal, revelando-se a consequência de determinados contextos e circunstâncias de vida, que ultrapassam a esfera individual. Neste artigo tem-se apenas em consideração a questão do analfabetismo literal, que se caracteriza pela ausência de competências de leitura e escrita. Os adultos na condição de analfabetos, não dominam competências de leitura e escrita, o que os coloca em situações de desigualdade no acesso à informação e nas possibilidades de expressão, o que tem repercussões no exercício da cidadania, no seu quotidiano, sobretudo, em situações que exigem o domínio das referidas competências. Porém, é necessário reconhecer que "nem as pessoas pouco ou nada escolarizadas são culturalmente vazias, nem as escolarizadas são meros produtos da cultura letrada" (BENAVENTE; ROSA; FIRMINO DA COSTA; ÁVILA, 1996, p.115), pois tal como refere Jack Goody (cit. in TEIXEIRA e FONTES, 1996, p.351) "qualquer sociedade, começando pelas iletradas, conhece actividades intelectuais criativas e elabora culturas complexas, dinâmicas e abertas". À semelhança do que defende Bernard Lahire (2003) nesta análise afastamo-nos da perspectiva miserabilista, que tende a considerar todos os analfabetos em situação de défice, mas também não reconhecemos a perspectiva populista, que nega a importância das competências de leitura, escrita e cálculo na sociedade contemporânea.

A partir da década de 1960, o analfabetismo enquanto problema social começou por ser sinalizado apenas nos países mais pobres, onde não se assegurava o cumprimento da escolaridade obrigatória junto da totalidade das crianças. Nos restantes países, considerava-se que a escolaridade obrigatória seria condição suficiente para se resolver o problema do analfabetismo. Atribuir importância ao analfabetismo em sociedades com expansão da rede escolar e com a escolaridade mínima obrigatória significava admitir que “o sistema escolar não estava a cumprir o seu papel, o que obrigava a questionar a escola e a sua adequação às expectativas e necessidades dos vários tipos de públicos” (LAHIRE, 1999, p.84). Este argumento ajuda-nos, desde logo, a compreender a invisibilidade do problema do analfabetismo em Portugal, nas últimas quatro décadas. Segundo Lahire (1999) a demasiada confiança que se depositou na escola provocou uma "cegueira generalizada", porquanto no século XX, os países considerados desenvolvidos partiam do princípio que não tinham qualquer taxa de analfabetismo, como os dados que se seguem revelam.

A taxa de analfabetismo da população Portuguesa é de 5,2% (499 936 pessoas) tendo por base os residentes com mais de 10 anos, que não sabem ler nem escrever, segundo os valores dos Censos de 2011 (INE, 2012). Nos dados estatísticos mais recentes, à excepção de Malta, com 8% de analfabetismo, os restantes países da União Europeia divulgam taxas que variam entre os 0 e os 3%. O Luxemburgo, a Estónia, a Finlândia, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Eslováquia e a Eslovénia apresentam taxas de 0%; a Bélgica, a Croácia, a República Checa, a Dinamarca, a França, a Alemanha, a Hungria, a Irlanda, a Itália, a Holanda, a Suécia e o Reino Unido taxas de 1%; a Áustria, a Bulgária, a Roménia e a Espanha taxas de

2% e a Grécia uma taxa de 3% (CIA World Factbook, s/d). Os valores identificados reflectem um posicionamento diferenciado de Portugal no que respeita aos níveis de escolaridade da sua população, por comparação com a generalidade dos países da União Europeia. Esta situação singular é antiga mas tem vindo a ser equacionada, essencialmente, enquanto problema para a imagem do país no exterior e não tanto enquanto verdadeiro problema social. A taxa de escolarização em Portugal “em 1910 era aproximadamente a de Espanha entre 1850 e 1860 e a de Itália entre 1860 e 1870, ou seja, um atraso de cerca de meio século” (REIS, 1993, p.17), atraso que ainda era maior em comparação com outros países Europeus. Os factores que justificam esta situação são múltiplos, destacando-se, nomeadamente, factores sociais, culturais, económicos, políticos, religiosos e relacionados com as próprias características do mercado de trabalho. Para além destes factores, alguns autores consideram que a maioria dos países da União Europeia recusam apresentar as verdadeiras taxas de analfabetismo para invisibilizar este problema social, e nesse sentido “a modéstia da alfabetização Portuguesa pode significar mera sinceridade oficial” (RAMOS, 1998, p.45).

Os dados estatísticos revelam que a “geografia do analfabetismo coincide com a geografia da pobreza e da ausência de desenvolvimento” (CANÁRIO, 1999, p.50), entre os países do Norte temos taxas de 0% de analfabetismo ou valores muito residuais (1% e 2%), enquanto em alguns países do Sul estas podem ser superiores a 70%, como é o caso de Burquina Faso (72,3%), do Afeganistão (72,9%) e do Sudão do Sul (73%). A frequente associação entre o analfabetismo e os países ditos subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimentos ajuda-nos a compreender a ausência de políticas públicas orientadas para a alfabetização de adultos a partir dos anos 1990 até à actualidade. Em 1988, Portugal inicia o processo de adesão à então Comunidade Económica Europeia, o que justifica a criação de um discurso político, com impacto no interior e no exterior, em torno da proximidade social, cultural e económica entre Portugal e os restantes países que já faziam parte desse grupo. As assimetrias e especificidades do país foram, intencionalmente, silenciadas no discurso político, o que teve repercussões nas políticas públicas, nomeadamente, nas políticas de educação de adultos.

No período temporal entre 1981 e 2011, a taxa de analfabetismo em Portugal tem vindo a diminuir gradualmente, contudo é importante problematizar essa evolução. Em 1981 a taxa de analfabetismo situava-se nos 18,6%, em 1991 nos 11%, em 2001 nos 9% e em 2011 nos 5,2% (PORDATA, 2015). Parece-nos importante problematizar estes dados em articulação com as políticas públicas de educação de adultos no referido período. Nesta problematização tomaremos como exemplo privilegiado o território do Baixo Alentejo, onde se realizaram as duas investigações. O Alentejo é a região do país onde se regista a taxa de analfabetismo mais elevada – 9,6% (INE, 2012). De seguida apresenta-se a análise das orientações políticas da União Europeia e problematiza-se a sua influência nas políticas públicas em Portugal, de modo a colocar em evidência a ausência de medidas orientadas para a alfabetização de adultos.

Orientações políticas da União Europeia e as políticas públicas em Portugal - a ausência da alfabetização de adultos

A análise das orientações políticas sobre educação e formação da União Europeia, nas últimas décadas, é essencial para compreendermos as políticas públicas em Portugal. Através da análise, tenta-se perceber de que modo essas as orientações políticas definidas a nível Europeu influenciam as políticas públicas em Portugal, nomeadamente, no domínio da educação de adultos. Tendo em conta a

diversidade de documentos disponíveis sobre as orientações políticas da União Europeia, optou-se pelos documentos mais estruturantes neste domínio, o *Livro Branco sobre a Educação e a Formação* (COMISSÃO EUROPEIA, 1995) e o *Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida* (COMISSÃO EUROPEIA, 2000). Identificamos também, ainda que muito sinteticamente, as orientações da UNESCO neste domínio. Tratando-se de uma organização internacional de referência no domínio da alfabetização, por isso parece-nos importante compreender a evolução do seu posicionamento neste domínio, nas últimas décadas.

O *Livro Branco sobre a Educação e a Formação* apresenta um discurso muito pragmático, identifica os três grandes desafios sociais e as medidas a tomar pelos Estados Membros, na União Europeia, de modo a fazerem face a esses mesmos desafios. A educação e formação ao longo da vida são tidas como instrumentos fundamentais para ultrapassar e prevenir os problemas de desemprego e de exclusão social – percebidos como os grandes problemas da Europa. Enfatiza-se a mensagem de que a aposta na educação e na formação são condições necessárias para a emergência de um novo modelo de crescimento, com mais empregos. A educação e a formação são instrumentalizadas ao serviço do desenvolvimento económico, como se confirma na afirmação “a educação e a formação surgem como últimos recursos face ao problema do desemprego” (COMISSÃO EUROPEIA, 1995, p.15), ideia reforçada na afirmação, o “desenvolvimento da educação e da formação era uma das condições do emergir de um novo modelo de crescimento fértil em empregos”.

Este documento ignora a importância da educação no desenvolvimento integral dos cidadãos e na mudança social. O entendimento que a educação é, essencialmente, um instrumento ao serviço do mercado de trabalho justifica o enfoque apenas nos jovens e adultos, ou seja, nas pessoas em idade activa. A nula ou residual (1% e 2%) taxa de analfabetismo na maioria dos países da União Europeia justifica, por si só, a ausência de um discurso político sobre a importância da alfabetização de adultos. Por outro lado, as estatísticas também revelam que a maioria dos analfabetos são pessoas com mais de 65 anos, e as orientações políticas sobre a educação e a formação incidem precisamente nos jovens e nos adultos até aos 64 anos. Estes elementos revelam que a instrumentalização da educação ao serviço do mercado de trabalho contribui para a inexistência de políticas públicas de educação de adultos orientadas para algumas especificidades dos adultos com idade superior a 65 anos. O discurso deste documento é orientado para a autonomia e responsabilização individual, como se consta na afirmação, “o indivíduo torna-se o actor e o construtor principal da sua qualificação” (COMISSÃO EUROPEIA, 1995, p.16). Este discurso tem implicações significativas no tipo de jovens e adultos que acedem às práticas educativas, enquadradas nas políticas públicas. O documento refere a importância das várias modalidades educativas (educação formal, educação não formal e educação informal) e da relevância de um sistema que permita a sua articulação e complementaridade, mas a educação formal assume claramente um lugar de destaque, como se pode depreender na afirmação: “para que cada um possa assumir a sua responsabilidade na construção da sua qualificação, é necessário que se possa inserir mais facilmente nos sistemas de formação institucional” (COMISSÃO EUROPEIA, 1995, p.18). As investigações e os dados estatísticos oficiais na União Europeia sobre o acesso à educação e formação por parte dos adultos confirmam o “efeito Mateus”, ou seja, as pessoas que mais procuram formação são as que possuem níveis de qualificação académica mais elevados (CAVACO, 2009; SANZ FERNANDEZ, 2006). As orientações políticas da União Europeia, ao fortalecerem a importância das práticas educativas de natureza formal e incidirem numa lógica de responsabilização individual, contribuem para o reforço do “efeito Mateus”, o que tem consequências negativas na participação dos adultos analfabetos.

O *Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida* (COMISSÃO EUROPEIA, 2000) é um documento que visa tornar concretizáveis as orientações enunciadas no *Livro Branco sobre a Educação e a Formação*, fundamentando a importância de uma nova abordagem da educação e formação estreitamente associada às questões do emprego, do crescimento económico e da inclusão social. Para a concretização dessa nova abordagem, são identificadas seis mensagens que permitem a orientação dos vários Estados-Membros na execução de medidas baseadas na perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*. A perspectiva política da União Europeia centrada na *Aprendizagem ao Longo da Vida*, apresentada pela primeira vez neste documento, assenta no pressuposto que cada cidadão tem de assumir a sua responsabilidade numa aprendizagem em todos os tempos e contextos de vida, como forma de garantir a empregabilidade e a inclusão social, elementos fundamentais para se assegurar a competitividade e o desenvolvimento económico do espaço da União Europeia.

No *Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida* (COMISSÃO EUROPEIA, 2000) a educação é entendida um direito, mas também um dever dos cidadãos, os quais têm de assumir a sua responsabilidade para evitar situações de exclusão. O entendimento da educação enquanto dever revela a importância atribuída à dimensão da responsabilização dos cidadãos, como se verifica na afirmação “é aos Estados-Membros que, em primeira instância, cabe a responsabilidade pelos respectivos sistemas de educação e formação [...] [mas é aos] próprios indivíduos a quem, em última instância, incumbe o dever de continuar a respectiva formação” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p.6).

O Memorando refere a importância da igualdade de oportunidades na educação, contudo não é destacada como prioridade. Embora se reconheça a importância de assegurar o acesso daqueles que habitualmente menos aderem às ofertas educativas, o documento não faz referência explícita a medidas orientadas para os adultos analfabetos. O documento refere que a educação tem de ser orientada para a globalidade da população, “todos os europeus deverão, sem excepção, beneficiar de oportunidades idênticas para se adaptarem às exigências das mudanças sociais e económicas e participarem activamente na construção do futuro da Europa” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p.3). Contudo este discurso é bastante vago, pois não se explicitam orientações concretas para assegurar o envolvimento de todos os cidadãos.

No *Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida* (COMISSÃO EUROPEIA, 2000) entende-se que a educação é um serviço prestado por determinadas entidades, como se verifica nas afirmações, “[entidades que] prestam serviços próximos dos cidadãos”, “[procura-se uma] osmose gradual entre estruturas de oferta que permanecem, hoje, relativamente desligadas umas das outras” (COMISSÃO EUROPEIA, p.11). Espera-se que os adultos assumam uma procura, e neste caso estamos perante uma lógica de “mercado de aprendizagem” assente numa relação entre oferta e procura. A lógica de “mercado da aprendizagem”, assente na procura, penaliza os adultos analfabetos. Os adultos analfabetos, por norma, fazem parte do designado “não público” (MELO, 2002), ou seja, o grupo de pessoas que não adere ao sistema de educação que se rege na lógica do “mercado de aprendizagem”. Nestes casos, é necessário um trabalho de proximidade e de envolvimento em dinâmicas de educação não formal para despertar o interesse e motivação dos adultos para o investimento em processos de alfabetização.

As políticas públicas de educação de adultos, em Portugal, entre 1998 e 2010 foram fortemente influenciadas pelas orientações da União Europeia sobre a perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida. Nos documentos da União Europeia, embora se reconheça a autonomia dos vários Estados-Membros para a definição e implementação de políticas no domínio da educação, é notória uma intenção de exercer influência e orientar as intervenções a nível nacional, como se percebe nas afirmações “as conclusões do Conselho Europeu da Feira convidam os Estados-Membros, o Conselho e a Comissão, nas

respectivas áreas de competência, a circunscreverem estratégias coerentes e medidas práticas destinadas a fomentar a aprendizagem ao longo da vida para todos” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p.3), e “a importância da aprendizagem ao longo da vida para o futuro da Europa foi agora afirmada ao mais alto nível. Os Chefes de Estado dos Estados-Membros acordaram que, na próxima década, a União Europeia deverá dar um exemplo ao mundo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p.6). A afirmação que segue não deixa dúvidas relativamente à intenção que a União Europeia tem em influenciar e regular as políticas educativas, “os Estados-Membros da União Europeia encontraram uma ampla base de consenso em torno do interesse partilhado na aprendizagem ao longo da vida, mas este não foi ainda traduzido em acções efectivas. É chegado o momento de o fazer” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p.7).

Durante o período em análise, as políticas públicas em Portugal deram um enfoque particular à educação de adultos, o que contribuiu para a visibilidade e reconhecimento social deste domínio educativo. O grande investimento das políticas públicas, entre 2000 e 2011, no aumento da qualificação escolar dos adultos permitiu uma melhoria considerável nos níveis de escolaridade da população Portuguesa, o que é notório na comparação dos Censos de 2001 e 2011. Em 2001, tendo por referência a população entre os 15 e os 65 anos, mais quatro milhões de portugueses tinham escolaridade inferior ao secundário, valor que passou para três milhões e quatrocentos mil em 2011. No processo de reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais, entre 2000 e 2010 inscreveram-se cerca de um milhão e trezentos mil adultos (1 316 955) e obtiveram certificação, de nível básico ou secundário, 409 641 adultos (CNE, 2011). Nos cursos de Educação e Formação (Cursos EFA) certificaram-se 60 757 adultos (AGÊNCIA NACIONAL PARA A QUALIFICAÇÃO, 2010).

Atendendo ao panorama anteriormente explicitado, o investimento em políticas públicas de educação de adultos poderia ser uma explicação para a descida da taxa de analfabetismo de 9%, em 2001, para 5%, em 2011. Contudo, uma análise mais atenta sobre as medidas orientadas para alfabetização revela que a descida na taxa de analfabetismo em Portugal, entre 2001 e 2011, não se pode justificar por via de resultados obtidos através das políticas públicas. Durante este período as políticas públicas de educação de adultos centraram-se, quase exclusivamente, nos cursos de Educação e Formação de Adultos e no processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais. Em qualquer dos casos, o requisito de acesso era o domínio de competências de leitura e escrita, portanto, os analfabetos ficaram impossibilitados de os realizar. A única possibilidade para a alfabetização de adultos era o ensino recorrente, contudo, este foi sendo progressivamente debelado entre 2000 e 2010. Em 2000 estavam inscritos cerca de 16 mil adultos no 1º ciclo do ensino recorrente, valor que desceu para meio milhar a partir de 2006 (CNE, 2013, p.75). O número de adultos que obteve o certificado de nível básico (4 anos de escolaridade, 6 anos de escolaridade ou 9 anos de escolaridade) através do ensino recorrente foi bastante baixo – em 2000 foram certificados cerca de 3 mil adultos e em 2010 foram certificados apenas 142 adultos (CNE, 2011, p.111). Os dados oficiais disponíveis deixam-nos perceber que durante o período em análise terão obtido um certificado de nível básico, cerca de 12 mil adultos. Embora não tenhamos dados oficiais sobre o número de participantes em cursos de alfabetização de adultos, os valores apresentados para a frequência e certificação no ensino recorrente de nível básico permitem-nos induzir uma presença apagada dos analfabetos nestas dinâmicas. Esta situação traduz o desinvestimento das políticas públicas na alfabetização de adultos, num contexto em que o Estado Português segue muito de perto as orientações políticas emanadas pela União Europeia. Como vimos anteriormente, a alfabetização de adultos não é uma preocupação da União Europeia, até porque na maioria dos seus Estados-Membros a taxa de analfabetismo é nula ou residual. A progressiva extinção da

alfabetização de adultos em Portugal ocorre num momento histórico em que o país procura, por via discursiva, aproximar-se dos restantes Estados-Membros da União Europeia, nesse sentido extinguir os cursos de alfabetização facilita a invisibilidade do analfabetismo em Portugal.

Através dos dados recolhidos numa investigação que realizámos em 5 concelhos do Baixo Alentejo, é possível corroborar o que se disse anteriormente – no período em análise registou-se um progressivo desinvestimento na alfabetização de adultos, no âmbito das políticas públicas. O número de adultos que frequentou o curso de alfabetização, durante o período em análise, representa apenas 0,7% do total dos adultos residentes, neste território, que não possuem o 1º ciclo de escolaridade. Este valor coloca em evidência que o número de adultos envolvidos em processos de alfabetização é insignificante, relativamente, ao número de adultos analfabetos residentes neste território.

Quadro 1. Número de formandos no 1º ciclo do ensino recorrente, em 5 concelhos do Baixo Alentejo, entre 2000-2004

Formandos por ano					Total
2000	2001	2002	2003	2004	
112	81	86	66	46	391

Nota: O quadro foi elaborado com base nos elementos fornecidos pelos Coordenadores Concelhios do Ensino Recorrente (Aljustrel e Mértola), pela Coordenação Distrital (Almodôvar); e pelo Coordenador do Programa Novas Oportunidades (Castro Verde e Ourique).

O ensino recorrente apresentava um conjunto de fragilidades, em grande medida, associadas ao facto de se estruturar em torno do paradigma escolar, o que se traduzia em práticas pedagógicas escolarizadas, e de, progressivamente, se ter tornado “em apêndice do sistema escolar regular, acolhendo os jovens” (CANÁRIO, 1999, p.59), com insucesso e/ou abandono escolar precoce.

Considerações finais

Num período em que a nível político, internacional, europeu e nacional, se enfatiza a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* é importante destacar que esta orientação política ao instrumentalizar a educação ao serviço do desenvolvimento económico, ao entender a educação como um dever dos cidadãos, ao responsabilizar os cidadãos pela sua formação e ao considerar a educação um serviço que se orienta numa lógica de relação oferta-procura, o designado “mercado da aprendizagem”, contribui para aumentar as desigualdades no acesso à educação.

Os dados analisados revelam que o direito à educação consagrado na Constituição Portuguesa não é assegurado aos analfabetos, em Portugal, uma vez que as políticas públicas não contemplam medidas orientadas para a alfabetização de adultos. Claude Dubar (1996, p.20) referindo-se ao acesso à educação, por parte dos adultos menos escolarizados, afirma que “a questão não está resolvida, a situação destas pessoas tem-se vindo a agravar, e ainda será, infelizmente mais agravada” com a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*. Esta perspectiva política, inspirada numa lógica liberal, coloca a ênfase na empregabilidade, na competitividade, na mobilidade e na responsabilização individual, o que contribui para acentuar as desigualdades. As consequências destes princípios são “evidentemente menos desastrosos para as pessoas que beneficiaram de uma boa formação inicial, complementada por uma boa formação contínua do que para aqueles que têm a formação inicial fraca e a formação contínua caótica” (DUBAR, 1996, p.20).

A descida da taxa de analfabetismo, em Portugal, entre 2001 e 2011, deve-se, quase exclusivamente a factores naturais, como o óbito da população mais idosas – sendo também esta a que regista uma maior taxa de analfabetismo, e não ao efeito de políticas públicas de educação de adultos, orientadas para a alfabetização de adultos. Este fenómeno tem sido tratado, nas últimas décadas, pelos sucessivos governos, como um “não problema” (Sousa Santos, 2007), inviabilizando deste modo o direito de acesso à educação de muitos milhares de adultos Portugueses que desejavam aprender a ler e a escrever. A inexistência de políticas públicas orientadas para a alfabetização de adultos tem contribuído para a invisibilidade do fenómeno do analfabetismo.

O analfabetismo é um problema que afecta a sociedade Portuguesa, contudo regista-se a “ausência” (SOUSA SANTOS, 2007) desta problemática no domínio político, social e científico. A construção da invisibilidade do analfabetismo contribui para que este seja um *não assunto* e *não problema*. A crença que o problema do analfabetismo se pode resolver de um modo natural – a maior taxa de analfabetismo encontra-se entre os idosos, portanto a taxa de analfabetismo diminui numa ordem proporcionalmente directa com a taxa de mortalidade – e a percepção que este fenómeno diz respeito apenas a um grupo minoritário (5%), por comparação com os restantes 95% da população Portuguesa alfabetizada, podem contribuir para a compreensão dessa invisibilidade. A estes factores acresce a importância do problema do analfabetismo se tornar invisível por uma questão da imagem do país no exterior.

O fenómeno do analfabetismo é complexo e, por isso mesmo, exige uma intervenção enquadrada em políticas públicas de educação de adultos. Como destaca José Gil (2012, p.4) “por baixo da informação tangível, dos números e das estatísticas, correm fluxos de acontecimentos inquantificáveis e que, no entanto, condicionam decisivamente a nossa vida”, tornando-se necessário conhecê-los e analisá-los na sua complexidade, o que nos parece ser o caso do analfabetismo. A investigação realizada em Portugal tem revelado que para se assegurar uma alfabetização de adultos enquadrada nas políticas públicas é importante programar intervenções integradas, de médio e longo prazo, e numa lógica de proximidade das populações; assim como atribui relevância a métodos de alfabetização que valorizem a experiência de vida e os saberes dos adultos, por outro lado, é premente o investimento na formação dos educadores de adultos. A alfabetização é um processo longo, que exige tempo e atribuição de sentido por parte dos envolvidos.

Referências

ANQ. *Iniciativa novas oportunidades*. Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 2010.

BACHELARD, G. *Essai sur la connaissance approchée*. Paris: Vrin, 1968.

BACHELARD, G. *La formation de l'esprit scientifique*. Paris: Vrin, 1986.

BENAVENTE, A (Coord.); ROSA, A.; FIRMINO DA COSTA, A.; ÁVILA, P. *A literacia em Portugal: resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação, 1996.

CANÁRIO, R. *Educação de Adultos*. Um campo e uma problemática. Lisboa: Educa, 1999.

CANÁRIO, R. *O impacto social das ciências da educação*. Versão escrita da conferência proferida no VII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Évora: Universidade de Évora, Documento Policopiado, p.1-23, 2003.

CAVACO, C. *Adultos pouco escolarizados*. Diversidade e interdependência de lógicas de formação. Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2008.

CIA World Factbook (s/d) *Taxa de analfabetismo por país*. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/map/?v=39&l=pt>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

CNE. *Estado da educação 2011*. A qualificação dos Portugueses. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2011.

CNE. *Estado da educação 2012*. Autonomia e Descentralização. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livre blanc sur l'éducation et la formation*. Enseigner et Apprendre. Vers la société cognitive. Luxemburgo : Comissão Europeia, 1995.

COMISSÃO EUROPEIA. *Memorando sobre a aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2000.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação e Sociedade*, v. 25, 87, p.423-460, 2004.

DESLAURIERS, J-P. ; KERISIT, M. Le devis de recherche qualitative. In : Poupart, Jean et al. *La Recherche qualitative*. Enjeux épistémologiques et méthodologiques. Montréal: Gaëtan Morin, p.85-111, 1997.

DUBAR, C. La formation accroît-elle aujourd'hui les inégalités. *Education Permanente*, n.129, 4, p.19-28, 1996.

FINGER, M. A educação de adultos e o futuro da sociedade. In: CANÁRIO, R. e BELMIRO, C. (Orgs.). *Educação e formação de adultos*. Mutações e convergências. Lisboa: Educa, p.15-30, 2005.

FINGER, M.; ASÚN, J. M. *A educação de adultos numa encruzilhada*. Aprender a nossa saída. Porto: Porto Editora, 2003.

GIDDENS, A. *Novas regras do método sociológico*. Lisboa: Gradiva, 1996.

GIL, J. O que não sabemos sobre nós. O estado da nação e o seu avesso. *Jornal Público*, p.2-10, 5 de Mar. 2012.

GIORGI, A. De la méthode phénoménologique utilisée comme mode de recherche qualitative en sciences humaines : théorie, pratique et évaluation. In Poupart, J. et al. *La recherche qualitative*. Enjeux épistémologiques et méthodologiques. Montréal: Gaëtan Morin, p.341-364, 1997.

INE. *Censos – Resultados definitivos*. Portugal – 2011. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2012.

LAPERRIÈRE, Anne. La théorisation ancrée (grounded theory): démarche analytique et comparaison avec d'autres approches apparentées. In : POUPART, Jean et al. *La recherche qualitative*. Enjeux épistémologiques et méthodologiques. Montréal: Gaëtan Morin, p.309-340, 1997.

LIMA, L. A educação de adultos em Portugal (1974-2004). Entre as lógicas da educação popular e da gestão de recursos humanos. In: CANÁRIO, Rui. e BELMIRO, Cabrito. (Orgs.). *Educação e formação de adultos*. Mutações e convergências. Lisboa: Educa. p.31-60, 2005.

MELO, A. L'accès des "non-publics" à la formation. In : AAVV. *Faciliter l'accès à la formation continue* : le projet européen S@voir+. Actes des Troisièmes Rencontres de la Fondation pour le Développement de l'Éducation Permanente. Disponível em : <<http://fdep.ch/Documents/ActesFDEP2002.pdf>>, Acesso em: 24 nov. 2015.

PORDATA. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+analfabetismo+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-2517>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

RAMOS, R. O chamado problema do analfabetismo: as políticas de escolarização e a persistência do analfabetismo em Portugal (séculos XIX e XX). *Ler História*, 35, p.45-70, 1998.

REIS, J. O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação. *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, p.13-40, fev. 1993.

SANZ FERNÁNDEZ, F. *As raízes históricas dos modelos actuais de educação de pessoas adultas*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

SOUSA SANTOS, B. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

TEIXEIRA, L.; FONTES, M. Literacia numa vila do interior: trabalhadores fabris e do pequeno comércio. In: BENAVENTE, A. (Coord.); ROSA, A.; FIRMINO DA COSTA, A.; ÁVILA, P. *A literacia em Portugal*. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação, p.311-355, 1996.

* Doutoramento em Ciências da Educação/Formação de Adultos. Professora Auxiliar no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal. E-mail: carmen@ie.ulisboa.pt.

Recebido em 30/12/2015
Aprovado em 30/01/2016