

## **Agenda política global:** *invisibilidade do analfabetismo e desinvestimento na alfabetização de adultos*

**Global political agenda:**  
*invisibility of illiteracy and disinvestment in adult literacy*

**Agenda política global:**  
*invisibilidad del analfabetismo y la desinversión en la alfabetización de adultos*

 **CARMEN CAVACO\***

Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

**RESUMO:** Analisam-se as orientações políticas da UNESCO e da União Europeia para compreender a sua influência nas políticas públicas de educação de adultos, em Portugal. Os dados empíricos, provenientes de uma investigação qualitativa no âmbito das Ciências da Educação, resultaram de recolha documental sobre as orientações políticas e de estatísticas oficiais. As orientações políticas contribuíram para a emergência da política educativa global, com consequência na progressiva invisibilidade do analfabetismo e no desinvestimento em políticas públicas de alfabetização de adultos.

*Palavras-chave:* Políticas educativas. Educação de adultos. Analfabetismo. Alfabetização de adultos.

**ABSTRACT:** In order to understand the influence on public policies of adult education in Portugal we analysed the policy guidelines of UNESCO and the European Union. A qualitative research was conducted with a conceptual framework in Educational Sciences. In this research we used the data collection about policy orientations

---

\* Doutora em Ciências da Educação, na especialidade de Formação de Adultos. É docente e investigadora no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa – UIDEF nos seguintes domínios: adultos não escolarizados e adultos pouco escolarizados, formação experiencial, políticas públicas de educação e formação de adultos pouco escolarizados e não escolarizados, reconhecimento e validação de adquiridos experienciais e método biográfico. Tem livros e artigos científicos publicados sobre estes temas, em Portugal e no estrangeiro. *E-mail:* <carmen@ie.ulisboa.pt>.

and official statistics about illiteracy and adult literacy. The political guidelines of UNESCO and the European Union contributed to the emergence of global educational policy, causing the invisibility of illiteracy and the disinvestment in adult literacy, notorious in the Portuguese context.

*Keywords:* Educational policy. Adult education. Illiteracy. Adult literacy.

**RESUMEN:** Pretendemos analizar las orientaciones políticas de la UNESCO y de la Unión Europea, para comprender su influencia en las políticas públicas de educación de adultos, en Portugal. El análisis resultó de una investigación cualitativa, con marco conceptual de las Ciencias de la Educación. Los datos empíricos resultaron de la recopilación documental y estadísticas oficiales. Las directrices políticas contribuyeron al surgimiento de una política educativa global, con consecuencias en la invisibilidad del analfabetismo y la desinversión en la alfabetización de adultos, notoria en el contexto portugués.

*Palabras-clave:* Políticas educativas. Educación de adultos. Analfabetismo. Alfabetización de adultos.

## Introdução

O texto apresenta uma análise crítica sobre as orientações políticas da UNESCO e da União Europeia, considerando que são instituições supranacionais que contribuíram para definir uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (DALE, 2004), com influência mundial, no domínio das políticas públicas de educação de adultos, nas últimas décadas. Nesse sentido, entendemos que a evolução das orientações políticas sobre a alfabetização de adultos, a nível internacional, europeu e nacional, reflete a mudança de ideologias e de preocupações da UNESCO e da União Europeia.

O fenômeno de definição de políticas educativas globais (MUNDY, GREEN, LINGARD & VERGER, 2016; CHUNG, 2019), promovido por organismos supranacionais, têm a capacidade de produzir realidade e de produzir “como ausente muita realidade que poderia estar presente (SOUSA SANTOS, 2011, p. 28). As narrativas difundidas nas políticas educativas globais promovem a visibilidade de problemas e o investimento em medidas para a sua superação, mas também remetem para a invisibilidade e silenciamento de outros fenômenos importantes.

Na análise, partimos do pressuposto que a transição de orientações políticas, do movimento da *Educação Permanente* para a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da*

*Vida*, traduz uma mudança de paradigma, no modo de pensar a sociedade e a educação (CAVACO, 2009), com consequências nas políticas públicas e nas práticas de educação de adultos, ao nível nacional. No entanto, também se reconhece a existência de reinterpretções e de apropriações distintas da ‘agenda global’, ao nível nacional, para atender a interesses e a especificidades internas.

A política é entendida neste texto enquanto ação pública, resultante da intervenção de múltiplos atores, que operam em vários níveis, e da sua interdependência (BARROSO & AFONSO, 2011). Deste modo, o estudo das políticas públicas é um processo complexo, porquanto estas resultam de diversas dimensões e são influenciadas por “múltiplos níveis de ação e de decisão – local, regional, nacional e transnacional”. As políticas públicas envolvem uma grande variedade de atores, visam “a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos” (ARAÚJO & RODRIGUES, 2017, p. 12). A complexidade acresce quando se considera, como é o nosso caso, que “o objeto das políticas públicas não é apenas a ‘resolução de problemas’, mas a construção de quadros de interpretação do mundo” (MULLER, 2000, p. 189).

A análise apresentada neste texto fundamenta-se na ideia de que a perspectiva política da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, desenvolvida a partir de 1995, pela União Europeia e pela UNESCO, contribuiu para a difusão de uma conceção de educação de adultos redutora e instrumentalizada, com repercussões negativas nas políticas públicas de alfabetização de adultos, em Portugal. A perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* apoia-se num discurso político e ideológico, que tem inerente uma perspectiva de sociedade, de educação e do ser humano, e é “uma das retóricas mais insistentes dos últimos anos” (NÓVOA & RODRIGUES, 2005, p. 12). Deste modo, parece-nos importante a análise crítica deste discurso, para o desconstruir e desnaturalizar, pois “o uso de certas palavras não é anódino, é situado historicamente” (LAOT & ORLY, 2004, p. 14).

A perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* baseia-se numa lógica de responsabilização individual, deste modo, a educação é tida como um direito, mas também como um dever que cada um tem de assumir, enquanto responsável pelo seu sucesso e insucesso, numa lógica de ‘gestão de si’. Por outro lado, os argumentos que fundamentam a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* são orientados numa linha de “subordinação funcional das políticas educativas aos imperativos de carácter económico inerentes a um mercado global e único” (CANÁRIO, 2006, p. 30).

No contexto atual em que predomina a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, “a racionalidade económica e instrumental está tão difundida como a individualização dos percursos de vida e a responsabilidade privatizada de construir biografias significativas” (FINGER & ASÚN, 2003, p. 118). Esta nova perspectiva educativa, assente no individualismo, “permite ‘acusar a vítima’ tida por única responsável pela sua própria desgraça, e recomendar-lhe o *self-help*” (BOURDIEU, 1998, p. 9-10). As orientações políticas inerentes à tal perspectiva são espaços de ação pública, através dos quais os

atores envolvidos na sua conceção e difusão, exprimem e influenciam o entendimento do mundo, da sociedade, do ser humano e da educação. Perante esta situação interessamos compreender de que modo a evolução das orientações políticas da UNESCO e da União Europeia, assentes na perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, influenciaram as políticas públicas de alfabetização de adultos, em Portugal.

A análise é baseada numa investigação qualitativa, com recurso à recolha e análise documental de orientações políticas, da UNESCO e da União Europeia, e de estatísticas oficiais, sobre o analfabetismo e a alfabetização de adultos, em Portugal. A análise enquadra-se numa investigação realizada no âmbito das Ciências da Educação e, em termos teóricos e conceituais, apoia-se num conjunto alargado de contributos das Ciências Sociais.

O texto está organizado em três partes. A primeira parte aborda a metodologia. A segunda parte incide na influência das orientações políticas da UNESCO, entre os anos 1949 e 1985, na construção social do problema do analfabetismo e no investimento na alfabetização de adultos. A terceira parte é centrada nas orientações políticas da União Europeia e da UNESCO, entre 1993 e 2000, nomeadamente, na influência da perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* no silenciamento e na invisibilidade do analfabetismo, e no desinvestimento em medidas de alfabetização de adultos. Nestas duas últimas partes, procura-se também analisar a influência da política educativa global (MUNDY, GREEN, LINGARD & VERGER, 2016; CHUNG, 2019), nas políticas públicas de educação de adultos, em Portugal.

## Metodologia

A investigação que suporta a análise fundamentou-se na fenomenologia. A fenomenologia é uma perspectiva compreensiva, centrada no estudo de fenômenos, sendo estes entendidos como construções que resultam da ação dos atores sociais. Ao reconhecer o caráter construído dos fenômenos sociais, por parte dos atores, admite-se a sua dimensão política e a possibilidade de mudança. A fenomenologia concebeu os fundamentos para uma análise compreensiva da ação social, enquanto construção resultante da ação individual e coletiva dos sujeitos, na vida cotidiana (SCHUTZ & NATANSON, 1970). A partir desta perspectiva é possível entender as orientações políticas como construções sociais, resultantes da intersubjetividade dos atores envolvidos, e, por isso mesmo, marcadas pelo contexto histórico, social, político e econômico.

A análise enquadra-se numa investigação qualitativa, norteadas pelo pressuposto da complexidade inerente ao estudo das políticas públicas. A investigação qualitativa permite o estudo de fenômenos complexos, marcados pelo “jogo infinito de inter-retroações, pela solidariedade dos fenômenos entre si, pela incerteza e contradição” (MORIN, 2005, p. 22), como é o caso das políticas públicas.

Os dados empíricos resultaram da recolha e análise documental de orientações políticas, da UNESCO e da União Europeia, e de estatísticas oficiais, sobre o analfabetismo e a alfabetização de adultos, em Portugal, no período em estudo. A recolha e a análise documental incidiram nos relatórios das conferências internacionais de educação de adultos realizadas pela UNESCO, entre 1949 e 2009, e nos documentos orientadores da União Europeia sobre a educação, publicados entre 1993 e 2000. O conteúdo destes documentos foi objeto de uma análise do discurso, como forma de compreender a relação entre a linguagem e o sentido, a partir do que é dito no texto e daquilo que é silenciado, por estar ausente. Na análise do discurso procuramos identificar as macroestruturas, ou seja, as estruturas temáticas do texto (CARVALHO, 2000) que fundamentam a narrativa. A análise do discurso através das macroestruturas textuais permitiu compreender a estrutura e o sentido do texto, assim como, a articulação entre os temas. A identificação das estruturas temáticas do texto possibilitou a explicitação da 'narrativa', ou seja, a compreensão dos fundamentos e dos pressupostos estruturantes das orientações políticas.

### **Movimento da Educação Permanente: a alfabetização de adultos**

As orientações políticas da UNESCO, entre 1960 e 1985, foram alicerçadas na narrativa da importância estratégica da educação de adultos, nomeadamente, da alfabetização de adultos, na construção de sociedades democráticas e na promoção do desenvolvimento económico. Com base nesta narrativa, a UNESCO pressionou os governos dos países membros a investir em políticas públicas de alfabetização de adultos, em muitos países, a nível mundial, o que explica a emergência de campanhas de alfabetização, à escala global. Durante este período, a contribuição da UNESCO foi determinante para a emergência de uma política global de educação de adultos e para a visibilidade da importância deste domínio, à escala internacional. Contudo, a narrativa anteriormente identificada é complexa e originou contradições.

Na narrativa da UNESCO a educação visava a humanização do desenvolvimento (FINGER & ASÚN, 2003), mas sem qualquer crítica ao desenvolvimento económico capitalista, o discurso contribuiu para legitimar este modelo de desenvolvimento, como se fosse inevitável e a única via possível. As orientações políticas manifestam uma tentativa de integração de dois tipos de abordagens, filiadas em princípios conflitantes, que dificilmente são passíveis de equilíbrio e de compatibilização. Por um lado, a alfabetização de adultos orientada para a cidadania, participação e desenvolvimento humano. Neste caso, a alfabetização tinha como objetivo a promoção de competências de leitura e de escrita, para fortalecer a possibilidade de 'leitura do mundo' (FREIRE, 2000), inseparável de uma formação política e crítica. Por outro lado, a alfabetização de adultos ao serviço do desenvolvimento económico, em que se entendia a leitura e a escrita como

ferramentas para elevar a qualificação da mão-de-obra e para promover o desenvolvimento econômico.

A análise do discurso da *I Conferência Internacional de Educação de Adultos* (UNESCO, 1949) revela uma narrativa sobre a importância estratégica da *Educação Popular*, de cariz humanista e crítico, na formação de cidadãos capazes de contribuir na construção de sociedades democráticas. Esta narrativa, visivelmente influenciada pelo período do pós-guerra, cessou e foi substituída por outra a partir da *II Conferência Internacional de Educação de Adultos*.

Na *II Conferência Internacional de Educação de Adultos* (UNESCO, 1960), realizada na denominada década do desenvolvimento, emergiu a narrativa da importância estratégica da educação de adultos, na construção de sociedades democráticas e na promoção do desenvolvimento econômico. Nesta conferência a alfabetização foi considerada uma prioridade nos países em vias de desenvolvimento e recentemente implicados em processos de independência, na América Latina, na Ásia e em África. O tema do analfabetismo emerge e ganha centralidade, porquanto é percebido como obstáculo, por um lado, à participação social, política e à manutenção da paz, e, por outro lado, ao desenvolvimento econômico. Nesta conferência dá-se o início de uma nova tendência, a cooperação internacional no domínio da alfabetização de adultos, através da criação de um fundo financeiro e do Programa Experimental Mundial de Alfabetização. A narrativa ali difundida teve duas consequências notórias – o investimento em políticas públicas de alfabetização de adultos, a nível mundial, com o reconhecimento do direito de acesso à educação por parte dos adultos, e a representação do analfabetismo como um problema para a sociedade, porquanto, o analfabeto passou a ser compreendido numa situação de défice.

Na *III Conferência Internacional de Educação de Adultos* (UNESCO, 1972) surgiu a narrativa da *Educação Permanente*, concretizada com a emergência do movimento da *Educação Permanente*, que viria a influenciar o discurso e a intervenção da UNESCO até 1997. A narrativa subjacente ao movimento da *Educação Permanente* focou-se num entendimento amplo do processo educativo, presente em todas as idades e espaços de vida. Esta narrativa sobre a educação de adultos incidiu nas necessidades pessoais, económicas e sociais, com a finalidade de promoção da vida social e do desenvolvimento econômico. Neste âmbito, surgiram os conceitos de *educação funcional* e de *alfabetização funcional*, numa clara subordinação da educação, nomeadamente, da alfabetização de adultos às questões da produtividade e do desenvolvimento econômico. Começou a reconhecer-se a ineficácia das campanhas e a complexidade do processo de alfabetização, contudo, reiterou-se o discurso de eliminação do analfabetismo. A narrativa da *Educação Permanente*, embora marcada por uma perspectiva humanista, registou também uma tendência pragmática e instrumentalizada da educação de adultos, ao serviço do desenvolvimento econômico, que ganhou relevância nas conferências posteriores.

Na *IV Conferência Internacional de Educação de Adultos* (UNESCO, 1985), a narrativa da *Educação Permanente* manteve-se. Contudo, esta conferência marcou o fim de um ciclo, no sentido em que as conferências seguintes assumiram outro tipo de narrativa. As temáticas do analfabetismo e da alfabetização de adultos revelaram uma grande centralidade. Porém, tornou-se evidente uma maior preocupação com o analfabetismo funcional e com o desenvolvimento da alfabetização nos países ditos desenvolvidos. Reconheceu-se a complexidade do fenómeno do analfabetismo e da alfabetização, porquanto esta “não depende só do meio ambiente, mas também de elementos históricos, culturais, políticos de cada povo” (UNESCO, 1985, p. 61). Embora se admita a complexidade, define-se a meta de eliminar o analfabetismo até o ano 2000, o que revela o carácter retórico do discurso político da UNESCO, neste domínio. Esta meta ambiciosa, que nunca foi atingida, poderia ter dois objetivos. Primeiro, funcionar como uma estratégia para pressionar a intervenção dos governos dos países que apresentavam maiores taxas de analfabetismo. Segundo, manter a credibilidade institucional da UNESCO, que teve um papel decisivo na construção e na projeção do problema do analfabetismo a nível mundial, assim como na conceção de projetos de alfabetização.

Em Portugal, no período temporal em análise – entre a década de 1960 e o início dos anos 1990 – registava-se uma elevada taxa de analfabetismo entre a população, como se pode constatar pelo Quadro 1. Deste modo, interessa-nos compreender a influência da narrativa da UNESCO nas políticas públicas, em Portugal, no período em análise.

### **Quadro 1: Evolução da taxa de analfabetismo em Portugal, entre 1950 e 1991, por sexo**

<b>Anos</b>	<b>Total</b>	<b>Masculino</b>	<b>Feminino</b>
1950	41,6	32,5	49,7
1960	--	26,6	39,0
1970	25,7	19,7	31,0
1981	18,6	13,7	23,0
1991	11,0	7,7	14,1

Fonte: PORDATA, 2015.

A elevada taxa de analfabetismo em Portugal, por comparação à maioria dos restantes países da Europa, que apresentavam taxas nulas ou residuais, constitui um constrangimento à imagem do país no exterior. Na década de 1950, durante a ditadura, o governo português, na sequência de pressões de organismos internacionais, como foi o caso da UNESCO, viu-se forçado a implementar uma Campanha Nacional de Educação de Adultos, entre 1952 e 1956. Contudo, o governo estava mais preocupado com a

gestão da pressão dos organismos internacionais e com o controle ideológico da população, do que propriamente com a implementação de um plano adequado de alfabetização de adultos. A investigação realizada sobre este período, revela que o governo aproveitou a Campanha Nacional de Educação de Adultos para manipular e controlar a população não escolarizada (BARCOSO, 2002), garantindo a continuidade do obscurantismo programado (MELO, 2004). Os materiais pedagógicos difundiram a ideologia do governo, transformando-se em objetos de propaganda, ao serviço da manutenção da ditadura. Por outro lado, o processo de alfabetização visava assegurar o mínimo de aprendizagem, chegando a focar-se apenas no aprender a assinar o próprio nome.

Entre 1974 e 1976, após a Revolução de 25 de Abril, verificou-se um período extremamente rico em dinâmicas populares, considerado por Rui Canário (2007), a ‘idade de ouro’ da educação de adultos no país, com a emergência e o fortalecimento de dinâmicas sociais de *Educação Popular*, que em muito contribuíram para a alfabetização de adultos. As práticas de educação de adultos, entre 1974 e 1976, consistiram, fundamentalmente, em intervenções comunitárias, em projetos de animação sociocultural e em projetos de alfabetização e educação de base de adultos, seguindo uma lógica descentralizada, de autonomia e de participação, características de processos de autogestão. Entre 1975 e 1976, a Direção-Geral de Educação Permanente, liderada por Alberto Melo, contribuiu para o fortalecimento e expansão dessas dinâmicas sociais emergentes, com a conceção de legislação para o seu enquadramento legal, com mecanismos de financiamento e de acompanhamento técnico. Conforme referem os seus responsáveis, “apesar de falta de material, de dinheiro, de pessoal, instalou-se um sistema de educação de adultos baseado na autogestão dos grupos locais” (MELO & BENAVENTE, 1978, p. 134). O Decreto-Lei 384/76 refere que “a educação popular e a alfabetização são prioridades no desenvolvimento da política educativa nacional”. Esta intenção evidenciava a consciência da importância da educação de adultos no país, nomeadamente, da educação de base, promovida numa lógica de cidadania, de participação e de envolvimento das comunidades.

Em Portugal, durante este período, verificou-se a influência das orientações políticas da UNESCO, nomeadamente, da perspectiva humanista, centrada na *Educação Popular* e na educação para a cidadania, com a valorização e o estímulo à participação dos adultos no espaço público. Todavia, a Direção-Geral de Educação Permanente distanciou a sua intervenção da lógica de ‘campanha de alfabetização’ (MELO & BENAVENTE, 1978, p. 10), difundida pela UNESCO, desde a *II Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Nessa altura, em Portugal, optou-se por um processo global e integrado de intervenção social, em que a alfabetização era percebida como uma estratégia para a emancipação, para a participação do analfabeto na vida social, cultural e política da comunidade e do país. A dinâmica do movimento social, assim como, o apoio e o enquadramento legal assegurados pela equipe da Direção-Geral de Educação Permanente contribuíram para



o desenvolvimento de processos participativos e educativos, promotores da formação cívica e da alfabetização da população portuguesa.

No período entre 1976 e meados dos anos 1990 registou-se o investimento em medidas de educação de adultos orientadas para a normalização política e social do país. No âmbito das políticas públicas deu-se enfoque ao ensino recorrente de adultos – um processo orientado para a alfabetização e educação de base, numa lógica de escolarização de adultos. Durante este período temporal, os sucessivos governos, não atribuíram caráter estratégico à educação de adultos, apesar da elevada taxa de analfabetismo e da reduzida escolaridade da população. Segundo dados estatísticos da Direção-Geral de Educação de Adultos, entre 1980 e 1985 participaram cerca de 310.000 adultos em ações de alfabetização e educação de base (SANTOS SILVA, 1990, p. 33). O predomínio do paradigma escolar nas ações de alfabetização e de educação de base contribuiu para uma adesão muito reduzida dos adultos analfabetos. Os dados estatísticos das Direções Regionais de Educação, sobre os cursos de alfabetização realizados entre 1992 e 1997, mencionam 51.782 adultos inscritos (PINTO, MATOS & ROTHES, 1998, p. 58), o que representa apenas cerca de 4,7% dos adultos analfabetos residentes no país.

As investigações efetuadas em Portugal, sobre o analfabetismo e as medidas de alfabetização de adultos, reconhecem que os dirigentes políticos nunca consideraram o analfabetismo um verdadeiro problema, apesar das estatísticas oficiais o tornarem visível, o que justifica o reduzido investimento em políticas públicas neste domínio. O desenvolvimento de competências de leitura, escrita e cálculo entre os adultos era entendido pelas elites como uma aspiração e possibilidade de mobilidade profissional e social, que pretendiam impedir. Deste modo, o desinvestimento na alfabetização e na educação de base de adultos materializaram o obscurantismo programado, durante o período da ditadura e posteriormente a 1976, invalidando o direito dos adultos no acesso à educação, negando-lhes uma segunda oportunidade, quando a primeira oportunidade, durante a infância, não lhes foi assegurada, quase sempre, devido à situação de pobreza em que viviam as suas famílias.

Entre o final da década de 1970 e meados da década de 1990, a alfabetização e educação de base de adultos constituíram os principais domínios, por vezes os únicos, das políticas públicas de educação de adultos, em Portugal. Esta situação resultou da expressiva taxa de analfabetismo na população portuguesa e da influência das orientações políticas de organismos internacionais, como a UNESCO. Os elementos analíticos apresentados anteriormente revelam que a UNESCO, nas últimas décadas, teve um papel estratégico na criação de uma Agenda Global (DALE, 2004) orientada para a alfabetização de adultos, após a definição do analfabetismo como problema. Todavia, a incidência na alfabetização de adultos, no âmbito das políticas públicas, não foi suficiente para resolver o problema do analfabetismo. A redução da taxa de analfabetismo resultou mais da taxa de mortalidade da população idosa, do que das ações de alfabetização de adultos implementadas no âmbito das políticas públicas (CAVACO, 2009). As medidas orientadas para

a alfabetização de adultos foram insuficientes e ineficazes, o que resulta de uma grande diversidade e complexidade de fatores.

### **Perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*: a invisibilidade do analfabetismo**

Em 1993, a União Europeia, através da publicação *Crescimento, Competitividade, Emprego – Os desafios e as pistas para entrar no século XXI: Livro Branco* (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1993), deu início à difusão de um discurso sobre a educação e formação que viria a constituir-se uma *Agenda Global* (DALE, 2004), que perdura ainda na atualidade. Este discurso expandiu-se e influenciou as orientações políticas de outras organizações internacionais, como a UNESCO, com base na narrativa da *Aprendizagem ao Longo da Vida*. O referido Livro Branco marca a emergência de uma narrativa em que a educação e a formação são consideradas instrumentalizadas ao serviço do crescimento, da competitividade, do emprego e da inserção social. Esta narrativa, difundida a nível mundial, conduziu a educação e a formação, em geral, e a educação de adultos, em particular, para uma via redutora e problemática.

As orientações políticas da União Europeia (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000; COMISSÃO EUROPEIA, 1996) embora reconheçam a importância da educação para o desenvolvimento individual e para a cidadania, assumem como prioritário o investimento na educação e na formação enquanto ferramentas para a promoção do desenvolvimento económico (competitividade, empregabilidade e mobilidade profissional). Os temas centrais são o crescimento económico, a competitividade e o (des)emprego. A narrativa da *Aprendizagem ao Longo da Vida* defende o investimento em educação e formação, porquanto o conhecimento é determinante para o crescimento económico, para a empregabilidade e mobilidade profissional. As orientações políticas definem o trabalho como o elemento central na vida individual e coletiva, domínio estruturante do crescimento económico e do bem-estar. A educação e a formação “surgem como últimos recursos face ao problema do emprego” pois são “uma das condições do emergir de um novo modelo de crescimento fértil em empregos” (COMISSÃO EUROPEIA, 1996, p. 15). Deste modo, a educação e a formação funcionariam como a solução milagrosa para potenciar o modelo de desenvolvimento económico capitalista, promovendo o crescimento e criando empregos, e para minimizar os seus efeitos negativos – o desemprego.

A educação, além de direito, passou a ser percebida como dever. O discurso foi orientado para a responsabilização individual, nas questões da empregabilidade e da inserção social. A educação de adultos foi considerada uma área estratégica, justificando o investimento em políticas públicas, nos vários Estados-Membros, nomeadamente, no domínio da formação profissional. Contudo, o analfabetismo e a alfabetização de adultos são temas ausentes nos documentos. Estas orientações políticas quando mencionam o desenvolvimento de competências de base (literacia, numeracia e competências digitais), justificam esse tipo de intervenção como forma de adequação às necessidades do mercado

de trabalho e à importância de assegurar a inclusão social. A educação e a formação orientadas para os menos qualificados visam proporcionar-lhes “melhores perspectivas de integração no mercado de trabalho e na sociedade” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000, p. 2).

A UNESCO, na *V Conferência Internacional de Educação de Adultos* (UNESCO, 1997a), adotou a narrativa da *Aprendizagem ao Longo da Vida*. Porém, o documento desta conferência defendeu uma certa continuidade entre os princípios orientadores da *Educação Permanente* e a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, o que gerou ambiguidades e contradições. Afirma-se que é necessário apostar numa nova concepção de educação “que valorize o enriquecimento interior, acreditando que favorece a flexibilidade requerida no mundo moderno do trabalho” (UNESCO, 1997b, p. 128). O fundamento deste discurso resulta do fato da formação integral permitir o desenvolvimento de capacidades cada vez mais valorizadas e necessárias no mercado de trabalho.

Com uma leitura menos atenta, este discurso pode sugerir uma inspiração humanista e crítica, mas na realidade visa uma adaptação às próprias exigências do mercado de trabalho, num mundo globalizado, enquadrado no desenvolvimento econômico capitalista. Esta lógica é evidente quando se afirma que: “os adultos precisam de competências funcionais para se tornarem independentes e produtivos e contribuir para o desenvolvimento econômico local” (UNESCO, 1997b, p. 159). As contradições e tensões que marcaram a *V Conferência* são também evidentes no discurso sobre o analfabetismo. As ideias veiculadas sobre alfabetização e educação de base de adultos não são novas, como se tenta fazer crer através do discurso, o que se altera profundamente são os pressupostos de intervenção. Nos anos 1970 e 1980 os conhecimentos e capacidades tidos como necessários nas ações de alfabetização incidiam nos aspetos culturais, sociais, políticos e econômicos. No final dos anos 1990 as ações de alfabetização passaram a ser orientadas, fundamentalmente, para o desenvolvimento de competências básicas que favorecessem a empregabilidade.

As políticas públicas de educação de adultos, em Portugal, a partir de meados dos anos 1990, foram influenciadas pela narrativa da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, defendida pela União Europeia e pela UNESCO. Esta narrativa silenciou o problema do analfabetismo e deu origem ao desinvestimento na alfabetização de adultos, o que foi notório nas políticas públicas em Portugal. A alfabetização de adultos, através do ensino recorrente, foi perdendo importância a partir do ano 2000. Em 2000 estavam inscritos no 1º ciclo do ensino recorrente, cerca de 16 mil adultos, valor que desceu para, aproximadamente, 500 adultos, a partir de 2006 (CNE, 2013, p. 75), ou seja, um valor muito baixo. O número de adultos que obtiveram o certificado de nível básico (4 anos de escolaridade, 6 anos de escolaridade ou 9 anos de escolaridade) através do ensino recorrente, nesse período, corrobora o desinvestimento em políticas públicas de alfabetização de adultos. Em 2000 foram certificados cerca de 3 mil adultos e em 2010 foram certificados apenas

142 adultos (CNE, 2011, p. 111). Em 2010 surgiu o programa de formação em competências básicas, que incide na leitura, na escrita, no cálculo e nas tecnologias digitais, com duração máxima de 300 horas, o que é manifestamente insuficiente para promover a alfabetização. Entre 2010 e 2017, o número de adultos inscritos neste programa foi bastante reduzido (41 136), representando apenas 8% dos analfabetos residentes no país (CAVACO, 2018, p. 27). Estes elementos confirmam o desinvestimento na alfabetização de adultos, num período caracterizado pelo investimento em políticas públicas de educação para adultos pouco escolarizados. O fenómeno do analfabetismo

## Conclusão

A análise dos documentos orientadores das políticas de educação de adultos da UNESCO e da União Europeia, desde 1949 e 2000, põe em evidência uma alteração significativa nas finalidades da educação, com repercussões na educação de adultos, mais concretamente, na alfabetização. Entre 1949 e 1985, as orientações políticas da UNESCO recaíram nas narrativas da *Educação Popular* e da *Educação Permanente*, ambas influenciadas por uma abordagem humanista, embora a última, também já fosse afetada pela preocupação com o desenvolvimento económico, registrando uma tendência de instrumentalização da educação ao serviço do desenvolvimento. Porém, entre os anos 1960 e 1985, as orientações políticas tiveram como temas norteadores, o analfabetismo e a alfabetização de adultos, o que desencadeou o investimento em processos de alfabetização de adultos, à escala internacional. Estas orientações tiveram eco no contexto Português, verificando-se que as políticas públicas de educação de adultos, nesse período, incidiram, essencialmente, na alfabetização e na educação de base de adultos. Todavia, à semelhança do que ocorreu noutros países, a alfabetização de adultos, em Portugal, não revelou os resultados desejados, devido à complexidade e à diversidade de fatores que influenciam este processo.

As orientações políticas mais recentes, difundidas pela União Europeia e pela UNESCO, no âmbito da perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, originaram uma mudança nas finalidades da educação – a educação passou a ser instrumentalizada ao serviço do mercado de trabalho e do desenvolvimento económico. A perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* visa promover a adaptação e a conformidade face à situação social, económica e política. Deste modo, a educação de adultos “é agora um produto da sociedade muito mais do que uma força motriz da sua transformação” (FINGER & ASÚN, 2003, p. 118). Neste âmbito, a alfabetização de adultos perdeu relevo nas orientações da UNESCO e ficou ausente nas orientações políticas da União Europeia. Esta situação teve um impacto negativo no contexto Português, pois como se percebe, através da análise das estatísticas oficiais do Ministério da Educação, a alfabetização de adultos diminuiu,

de um modo substancial, desde meados dos anos 1990, o que é, particularmente, preocupante atendendo ao elevado número de analfabetos.

Os Censos 2011 identificam uma taxa de analfabetismo de 5%, em Portugal, ou seja, cerca de 500 000 portugueses não sabem ler nem escrever. O problema do analfabetismo de adultos ainda não foi resolvido em Portugal, contudo, nas últimas décadas ocorreu o silenciamento deste fenómeno, o que impediu uma ação consistente e adequada. Com a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, a qual influenciou as políticas educativas, em Portugal, a partir de meados dos anos 1990, a questão da alfabetização de adultos “não está resolvida, a situação destas pessoas tem-se vindo a agravar, e ainda será, infelizmente mais agravada” (DUBAR, 1996, p. 19). A perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, coloca a ênfase na responsabilização individual e na adaptação ao mercado de trabalho, o que justifica a incidência na empregabilidade e na autonomia. As consequências destes princípios são “evidentemente menos desastrosas 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), como é o caso dos adultos não escolarizados. A política educativa global, difundida pelos organismos internacionais, consegue colocar ou retirar da agenda política nacional determinados fenómenos e práticas, apesar destes serem muito relevantes para atender às especificidades do país, como é o caso do analfabetismo e da alfabetização de adultos, em Portugal. A narrativa veiculada pelas organizações internacionais baseia-se em “modelos, categorias e guiões através dos quais o mundo é universalizado e, a um dado nível, unificado” (DALE, 2004, p. 448).

*Recebido em: 06/12/2020 e Aprovado em: 21/06/2021.*

## Referências

- ARAÚJO, Luísa & RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 83, p. 11-35, 2017.
- BARCOSO, Cristina. *O Zé Analfabeto no Cinema: o cinema na campanha nacional de educação de adultos de 1952 a 1956*. Lisboa: Educa, 2002.
- BARROSO, João & AFONSO, Natércio. Introdução. In: BARROSO, João & AFONSO, Natércio (Org.). *Políticas educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011. p. 11-25.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos*. Oeiras: Celta, 1998.
- CANÁRIO, Rui. A escola e a abordagem comparada. Novas realidades e novos olhares. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 1, p. 27-36, set/dez. 2006.

- CANÁRIO, Rui. Aprender sem ser ensinado. A importância estratégica da educação não formal. In: Conselho Nacional de Educação (Ed.). *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2007. p.207-267.
- CARVALHO, Anabela. Opções metodológicas em análise de discurso: instrumentos, pressupostos e implicações. *Comunicação e Sociedade* 2, v. 14, n. 1-2, p. 143-156, 2000.
- CAVACO, Carmen. *Adultos Pouco Escolarizados: políticas e práticas de formação*. Lisboa: Educa, 2009.
- CAVACO, Carmen. Analfabetismo em Portugal: os dados estatísticos, as políticas públicas e os analfabetos. *Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos*, Salvador, v. 01, n. 02, p. 17-31, jul./dez. 2018.
- CHUNG, Jennifer. *PISA and Global Education Policy: Understanding Finland's Success and Influence*. Leiden, Boston: Brill Sense, 2019.
- CNE. *Estado da educação 2011: a qualificação dos Portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2011.
- CNE. *Estado da educação 2013*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2013.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livre blanc sur «Croissance, compétitivité, emploi»: les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle*. Bruxelas: Comissão Europeia, 1993.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Memorando sobre a aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2000.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Livre blanc sur l'éducation et la formation: enseigner et apprendre. Vers la société cognitive*. Luxemburgo: Comissão Europeia, 1996.
- DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.
- DUBAR, Claude. La formation accroît-elle aujourd'hui les inégalités. *Education Permanente*, Paris, v. 4, n. 129, p. 19-28, 1996.
- FINGER, Matthias & ASÚN, José Manuel. *A Educação de Adultos numa Encruzilhada: aprender a nossa saída*. Porto: Porto Editora, 2003.
- FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler: em três artigos que se complementam*. 39 ed. São Paulo: Cortez Editora, 1992.
- LAOT, Françoise & ORLY, Paul. *Éducation et formation des adultes: histoire et recherches*. Saint-Fons: Institut National de Recherche Pédagogique, 2004.
- MELO, Alberto & BENAVENTE, Ana. *Educação Popular em Portugal (1974-1976)*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.
- MELO, Alberto. *Passagens Revoltas: 40 anos de intervenção por ditos e escritos (1970-2012)*. Lisboa: In Loco, 2012.
- MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Éditions du Seuil, 2005.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, n. 2, p. 189-208, 2000.

MUNDY, Karen; GREEN, Andy; LINGARD, Bob & VERGER, Antoni. Introduction: The globalization of Education Policy: Key Approaches and Debates. In: MUNDY, Karen; GREEN, Andy; LINGARD, Bob & VERGER, Antoni (Eds.). *The handbook of global education policy*. Chichester, West Sussex, England: John Wiley & Sons, 2016. p.1-20.

NÓVOA, António & RODRIGUES, Cristina. Prefácio. In: CANÁRIO, Rui & CABRITO, Belmiro (Orgs). *Educação e Formação de Adultos: mutações e convergências*. Lisboa: Educa, 2005. p.7-14.

PINTO, Jorge (Coord.); MATOS, Lisete & ROTHES, Luís. *Ensino recorrente: relatório de avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

PORDATA. *Taxa de analfabetismo segundo os Censos: total e por sexo*. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+analfabetismo+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-2517>. Acesso em: 12 julh. 2020.

SANTOS SILVA, Augusto. *Educação de Adultos: educação para o desenvolvimento*. Rio Tinto: Edições Asa, 1990.

SCHUTZ, Alfred & NATANSON, Maurice Alexander (eds.). *Phenomenology and Social Reality*. The Hague: M. Nijhoff, 1970.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

UNESCO. *Rapport sommaire de la Conférence Internationale sur l'éducation des adultes*. Paris: UNESCO, 1949.

UNESCO. *Rapport final. Conférence Mondiale sur l'éducation des adultes*. Paris: UNESCO, 1960.

UNESCO. *Rapport final. Troisième Conférence Internationale sur l'éducation des adultes*. Paris: UNESCO, 1972.

UNESCO. *Rapport final. Quatrième Conférence Internationale sur l'éducation des adultes*. Paris: UNESCO, 1985.

UNESCO. *Relatório final. Quinta Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Paris: UNESCO, 1997a.

UNESCO. *Agenda para o Futuro. Quinta Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Paris: UNESCO, 1997b.