

# A Nova Política de Educação e Formação de Adultos em Portugal: crítica à governação neoliberal do sector em contexto de europeização

Rosanna Barros <sup>a</sup>

## Resumo

O maior impacto da reforma do Estado tem ocorrido sobre a sua anterior qualidade de ator político vocacionado para garantir a manutenção dos principais bens públicos, resultantes do consenso keynesiano. Assim, o contexto hoje é de transições múltiplas que aportam novos sentidos, frequentemente contraditórios, para a área da educação de adultos e para o seu mandato. O artigo mostra, através da análise da emergência, ocorrida em 1999 em Portugal, da nova política de educação e formação de adultos (EFA), e da sua consolidação entre 2005 e 2012, que, não obstante a complexidade envolvida, as novas orientações para o sector têm sido apresentadas na esfera pública de modo simplificado, apresentando, porém, traços característicos de uma governação neoliberal, num quadro de crescente europeização das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Educação e formação de adultos. Políticas educativas. Europeização. Governação neoliberal.

## 1 Introdução

Assumindo que, para compreender a agenda contemporânea da política de educação de adultos em Portugal e na Europa, é essencial refletirmos acerca da relação entre a crise estrutural do Estado Capitalista Democrático, a regulação social e a crise atual das políticas sociais, tecemos diversas considerações que visam a enquadrar teoricamente esta temática e problematizá-la à luz de uma perspetiva crítica inscrita na sociologia política da educação.

Partimos de um conceito amplo de educação de adultos, que se inspira nos princípios orientadores defendidos pela Unesco (Nairobi, 1976). Trata-se

---

<sup>a</sup> Universidade do Algarve. Faro, Portugal.

Recebido em: 11 jun. 2016  
Aceito em: 18 jul. 2017

de um referencial (UNESCO, 1976) que concebe a obrigação de as políticas educativas salvaguardarem o direito à educação de adultos através da criação de um amplo leque de modalidades disponíveis (educação escolar: superior, alternância e alfabetização; formação profissional; extensão educativa e extraescolar; educação a distância; reconhecimento de adquiridos; animação comunitária; educação popular; desenvolvimento local etc.). Este referencial permitiu-nos explorar, no estudo realizado, lógicas de continuidade entre modalidades e níveis educacionais. Este mapa conceptual foi tomado junto com os efeitos do atual horizonte de pressões que estão a operar importantes reconstruções de sentidos nos conceitos fundadores, como se percebe da própria ação do atual Instituto para a Aprendizagem ao Longo da Vida da Unesco que, após as recomendações do Marco de Ação de Belém, resultante da última Conferência Internacional para a Educação de adultos, Confinteia (UNESCO, 2010) procedeu à revisão da recomendação de Nairobi, à luz dos pressupostos do Acordo de Muscat (UNESCO, 2014), para assim recomendar (UNESCO, 2015), de modo geral, uma abordagem da aprendizagem ao longo da vida capaz de conferir *empowerment* às pessoas para realizar o seu direito à educação, atingir as aspirações profissionais e contribuir para objetivos da comunidade envolvente; e, de modo particular, ações para concretizar a literacia para os jovens e os adultos, desenvolvendo competências para o trabalho, a cidadania e o desenvolvimento sustentável.

Ora, as orientações políticas, europeias e nacionais, recentes emergem num contexto de globalização neoliberal e de mobilização para uma sociedade do conhecimento que a própria economia, dita do conhecimento, impõe. Vivemos hoje num contexto de transições múltiplas que aportam novos sentidos, frequentemente contraditórios, para a área da educação de adultos e para o seu mandato. Não obstante a complexidade envolvida, estas novas orientações são apresentadas na esfera pública de modo simplificado, associadas ao propósito de implementar oportunidades, para uma maior participação nas questões da aprendizagem ao longo da vida (ALV).

Com esta matriz de fundo, o estudo seguiu uma abordagem metodológica qualitativa e compreensiva (GUBA; LINCOLN, 1994). A técnica de investigação usada foi a análise documental de documentos oficiais considerados relevantes, no sentido de instituir uma nova política de educação e formação de adultos (EFA) em Portugal. Os documentos selecionados foram alvo de uma análise de conteúdo (BARDIN, 2015). Tal abordagem de investigação permitiu-nos, neste texto, percorrer o essencial da evolução da nova política de EFA, sublinhando ainda a necessidade de os atores educacionais deste sector se engajarem num debate público capaz de problematizar a nova forma de elaboração de políticas

pós-agenda de Lisboa que deixa de fora os atores diretamente envolvidos na área educacional e os interesses da população adulta, ficando ambos confinados a adaptarem-se às exigências do mercado e às opções contidas na Estratégia Europeia de Emprego (EEE) e na Europa 2020, ambas criadas para gerir “recursos humanos” num contexto de crescente desemprego estrutural suscitado, em parte, pela “grande recessão de 2008”.

## 2 A redefinição do papel do Estado e o seu impacto na regulação social

Na compreensão crítica da mudança do papel do Estado, atribuímos particular importância à relação dual entre o Estado moderno e a sociedade civil por reconhecer que esse dualismo, apesar das raízes contraditórias da distinção que pressupõe e do facto de o mesmo ter sido elaborado em função das condições económicas, sociais e políticas dos países centrais, num período bem demarcado da sua história, é, não obstante, o mais importante dualismo no moderno pensamento ocidental, na medida em que, ao estabelecer os trâmites da separação entre o político e o económico, possibilitou, por um lado, a neutralização do potencial revolucionário da política liberal e, por outro, a naturalização da exploração económica capitalista, sendo que ambos os processos convergiram para a consolidação efetiva do modelo capitalista das relações sociais (SANTOS, 1996).

Assim, subscrevemos com Montaño e Duriguetto (2014), que há que atender ao facto histórico do projeto sociopolítico da modernidade ocidental se encontrar alicerçado, na sua matriz originária, num equilíbrio dinâmico entre regulação e emancipação que, de resto, se constituíram os dois pilares sobre os quais se sustentaria a transformação radical que a passagem da sociedade pré-moderna e pré-contratualista para a sociedade moderna e contratualista traduz. Ora, à medida que a trajetória da modernidade ocidental se foi identificando com a trajetória do capitalismo, o pilar da regulação social veio a fortalecer-se à custa do pilar da emancipação, num processo histórico que tem tanto de complexo como de contraditório.

Do desequilíbrio entre regulação e emancipação resultou o excesso de regulação social que caracteriza as sociedades capitalistas democráticas avançadas, num processo que incluiu três fases sequenciais: uma primeira fase de hipertrofia total do mercado, que ocorreu entre o século XIX e o final da década de 30 do século XX, isto é, no período áureo do Estado liberal e do capitalismo liberal. Uma segunda fase em que se logra o maior equilíbrio registado na história entre o princípio

do mercado e o princípio do Estado, em boa medida sob pressão do princípio da comunidade, e que correspondeu à época dourada do Estado-Providência e do capitalismo organizado, compreendida entre meados do século XX e a década de 1970. Por fim, houve uma fase de re-hegemonização do princípio do mercado, que coloniza visivelmente quer o princípio do Estado quer o princípio da comunidade, e que corresponde à emergência de um capitalismo desorganizado característico de um Estado Neoliberal, dominante desde a década de 1980 (SANTOS, 1996).

Observamos hoje uma nova articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado dos quais ambos saíram reforçados, enquanto o princípio da comunidade, alicerçado na obrigação política horizontal, cidadão a cidadão, se viu descaracterizado na medida em que, o reconhecimento político tanto da cooperação como da solidariedade entre cidadãos, foi eficazmente confinado às formas de cooperação e de solidariedade mediadas pelo Estado. Sustentamos, então, que, desde a década de 1980, temos vindo a assistir não à crise do Estado em geral, mas à crise de um certo tipo de Estado. Nesse ponto, reiteramos com Santos (1999) que a fraqueza do Estado não foi o efeito perverso da globalização da economia, mas, pelo contrário, foi um processo político preciso, destinado a construir um outro tipo de Estado forte, funcional às exigências políticas do capitalismo global. Ou seja, o consenso neoliberal do Estado fraco significou para Santos que “a força do Estado, que, no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil” (SANTOS, 1999, p. 9). Assim, o que está hoje em crise no que diz respeito ao Estado social é o seu papel na promoção das intermediações não mercantis entre cidadãos, que no contexto do Estado-Providência se traduziu na elaboração de políticas fiscais e políticas sociais assentes numa lógica redistributiva.

A reforma contemporânea do Estado faz-se sentir sobre a sua anterior qualidade de ator político vocacionado para garantir a manutenção dos principais bens públicos, resultantes do consenso keynesiano. Ora, a expressão mais clara deste fenómeno político hodierno é a emergência da *nova matriz de governação*, que consubstancia uma nova forma política do Estado, que se descentraliza e se despolitiza, adotando uma estratégia já não de mediador no conflito social mas de articulador de consenso entre interesses pluralistas, de fontes fragmentadas e heterogêneas, que se integram assim numa nova forma de organização política mais vasta que o Estado, na qual predominam as redes, os fluxos e as organizações que se combinam, inter-relacionando na agenda política fatores locais, nacionais e globais (DALE, 2001; DALE; ROBERTSON, 2009). O Estado, hoje, ao mesmo tempo que perde o controlo da regulação social direta, ganha o controlo da *meta-regulação social*, ou seja, o seu principal papel relaciona-se com a

seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal, alterando, assim, quer o âmbito quer a forma do poder de regulação social do Estado.

Paradoxalmente, o Estado passa a ser um componente privilegiado de um novo espaço público não estatal, composto por parcerias, para assegurar as regras do jogo político entre os diversos interesses sectoriais. Aqui, o *partenariado social* faz parte integrante de um conjunto de espaços sociais híbridos que se formaram como consequência da emergência de uma nova matriz de governação neoliberal, nascida e desenvolvida no contexto político dos Estados pós-keynesianos. Assim se compreende parte do significado político da priorização dada, nos países centrais, ao chamado terceiro sector (SEDDON; BILLET; CLEMANS, 2004).

O terceiro sector contemporâneo ressurgiu como estrutura funcional ao projeto neoliberal que visa a alcançar a retração das políticas sociais progressistas, típicas do anterior modelo providencial do Estado de bem-estar. Defendemos que um dos principais significados políticos desse fenómeno relaciona-se com o facto de a metarregulação estatal operada sobre a atuação destes parceiros ou novos agentes não estatais (a sociedade civil tercearizada) permitir obter um amortecimento notável das potenciais tensões e conflitos sociais previsíveis, embora latentes, na nova agenda política neoliberal, que pretende fomentar um ataque deliberado aos direitos humanos de terceira geração, conquistados no período anterior por movimentos sociais diversos. É possível, então, pensar nesse fenómeno político de ressurgimento do terceiro sector, não como uma expansão do papel da sociedade civil, mas como uma cooptação política da tradicional função de contraciclo do terceiro sector, processada no âmbito de um novo tipo de regulação social que dominou a agenda política desde o Consenso de Washington até à primeira década do século XXI (RODRIG, 2006). Desde então a nível supranacional o que tem sido mais importante em termos de políticas educativas e *frameworks* para a “boa governação” educacional prende-se com o treinamento nos adultos e jovens adultos de competências úteis ao mercado de trabalho (WORLD BANK, 2010; CEDEFOP, 2010; UNESCO, 2012), e com a transferência progressiva da responsabilidade dos sistemas educativos nacionais para o setor privado (WORLD BANK, 2011; UNITED NATIONS, 2015).

Assim, a reflexão crítica acerca do significado político do ressurgimento do terceiro sector (central na EFA portuguesa) implica atender aos distintos usos políticos da sociedade civil, bem como aos riscos no trato da questão social que lhe estão associados, porque o Estado é hoje uma estrutura simultaneamente presente e ausente no horizonte das problemáticas afetas à luta democrática

de classes no quadro da nova governação. Com efeito, através do discurso unidirecional dominante, de carácter acrítico e celebratório, sobre o terceiro sector, embutido no “pensamento único” da ortodoxia neoliberal obtém-se, eficazmente, o “consentimento sem concordância”, de que fala Chomsky (2000), útil para legitimar o radical reajustamento estrutural das funções sociais do Estado, que se tem vindo a processar sem grandes sobressaltos e nos termos de uma nova direita neoliberal. Quer isto dizer que a reforma neoliberal do Estado, participada ativamente pela mão direita do terceiro sector (MONTAÑO, 2002), vai num sentido que aponta firmemente, diz Santos, para que

o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, seja parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos sectores das classes médias [...] e mais diligente no atendimento das exigências macroeconómicas da acumulação de capital (1996, p. 110).

Trata-se portanto de um fenómeno político-social relacionado com a reestruturação do capitalismo que, segundo Montaña, beneficia ao ser associado às novas dinâmicas do terceiro sector porque permite escamotear, com maior aceitação geral, a

alteração de um padrão de resposta social à “questão social” (típica do Welfare State), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele) (2002, p. 185).

Posto isto, argumenta-se neste texto que, em Portugal, a nova política de EFA faz parte da estratégia de reformulação da provisão social e educativa, que, ao dar protagonismo aos novos híbridos no processo de elaboração e formulação das políticas educativas do sector, traduz e visibiliza, na verdade, novas formas de atuação do Estado, que se tornou mais forte e autoritário no contexto europeu da nova matriz de governação neoliberal.

### 3 A emergência de uma nova política de EFA

Dada a situação da literacia em Portugal, o 13º Governo constitucional (Partido Socialista) expressou preocupações com a situação depauperada da educação de adultos enquanto subsistema público de educação. Assim, com o estatuto de opção estratégica da política educativa do Governo, surgiram medidas sectoriais concretas tomadas no âmbito de um “Pacto Educativo para o Futuro”, que fundou

um novo modo de encarar os processos de tomada de decisão em educação. No conjunto dos dez compromissos do Pacto Educativo (1996) constavam duas ações prioritárias: uma referia a

adoção de medidas visando a estimular a atualização, ao longo de toda a vida, do saber, do saber-fazer, do aprender-a-ser-com-os-outros e do saber relacional e comportamental de toda a população, em especial dos indivíduos e dos grupos marcados por processos de exclusão social (p. 95).

a outra asseverava o “lançamento de um programa, no primeiro trimestre de 1996 e no âmbito do Ano Internacional da Educação e da Formação para toda a Vida, tendente a assegurar a atualização permanente dos níveis de educação/formação da população em geral” (1996, p. 95). Ambas as ações viriam a orientar os discursos e a marcar a agenda para a EFA em Portugal, sob a influência (contraditória) de dois documentos de referência a nível internacional, um produzido no âmbito da Unesco<sup>1</sup>, e outro no âmbito da União Europeia<sup>2</sup> (UE).

Em paralelo, a proclamação, pelo Parlamento e Conselho europeus, do “ano europeu da aprendizagem ao longo da vida”, foi decisiva para acelerar o processo de europeização das políticas educativas nacionais. Em Portugal destacamos a criação de um Grupo de Trabalho de cujo labor resultou a publicação do Documento de Estratégia intitulado *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos*. Nesse Documento (MELO et al., 1998, p. 49–64) elaboraram-se dez recomendações para o desenvolvimento de um sistema de EFA nacional das quais salientamos três: i) a recomendação que propõe o lançamento de um Programa de Desenvolvimento da EFA, assente na proposta de criação de um fundo para o sector; ii) a recomendação que propõe a criação de uma estrutura organizativa, exclusiva mas largamente participada, de EFA, tutelada pelo Ministério da Educação mas com autonomia; e iii) a recomendação que propõe definir e aplicar um esquema nacional de balanço de competências pessoais e de validação dos adquiridos profissionais ou de aprendizagem. A esse respeito Melo (2001) frisaria que os resultados dos processos de autoaprendizagem, que decorrem nos contextos de vida e de trabalho das pessoas adultas, deveriam passar a ser reconhecidos e validados,

<sup>1</sup> Trata-se do Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, intitulado *Educação: um Tesouro a Descobrir*, publicado sob a coordenação de Jacques Delors (1996). Destaques ao Relatório disponíveis em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>>.

<sup>2</sup> Trata-se do Livro Branco da Comissão Europeia que resultou do Relatório do Grupo de Reflexão sobre a Educação e a Formação na Europa, intitulado *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*, publicado em 1995. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000037230/documento/0001/>>. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1995).

de modo rigoroso e formal, “não só por razões de justiça social, como também por razões económicas, evitando desperdícios de tempo e de recursos públicos em formações redundantes” (p. 113).

Emergiu, assim, um novo ciclo de governação educacional (um ponto de viragem) no qual a EFA passou a ser um elemento estruturante da modernização económica pós-fordista do país, e o foco de atenção política ficou concentrado na população adulta ativa, argumentando-se que essa evidenciava debilidades associadas a uma mão de obra pouco qualificada e com pouco potencial de adaptabilidade. Foi então criado um programa de desenvolvimento estratégico da EFA, que deveria englobar o conjunto de processos de aprendizagem, formais e não formais, combinando uma lógica de serviço público com uma lógica de programa e propiciando o estabelecimento alargado de parcerias. Tratou-se do “Projeto de Sociedade S@ber +”, do qual destacamos: a criação de uma agência nacional para o sector; a articulação estratégica com as autarquias, escolas, parceiros sociais e entidades privadas visando à elaboração de planos e unidades territoriais de EFA; a organização e dinamização de uma rede nacional de animadores locais; e a construção experimental e gradual de um sistema de validação formal dos saberes e competências informais. Deste modo, seria criado um Grupo de Missão norteado, segundo Melo (2001), por “dois grandes objetivos: criar a Agência Nacional e colocar os alicerces de uma nova oferta, mais acessível, flexível e adequada” (2001, p. 105–106), tendo-se elaborado assim o documento político “S@ber+: Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999–2006”. Desse modo, iniciou-se em 1999, e nas palavras de Melo (2001),

[...] a construção de um 3º sector autónomo – mas complementar do sistema escolar de cursos noturnos e das ações de formação profissional – o *sistema EFA*, tão desescolarizado quanto possível, mas capaz de assegurar a possibilidade de certificação oficial, assim como a participação, como entidades formadoras, de uma vasta gama de instituições (p. 106).

E emergiu, ainda, em Portugal uma nova conceptualização da EFA, significando, conforme Melo, Matos e Silva,

[...] o conjunto das intervenções que, pelo reforço e complementaridade sinérgica com as instituições e as iniciativas em curso no domínio da educação e da formação ao longo da vida, se destinam a elevar os níveis educativos e de qualificação da população adulta e a promover

o desenvolvimento pessoal, a cidadania ativa e a empregabilidade (2001, p. 11).

Por um lado, para diversificar a oferta, a aposta surgiu orientada para a consolidação de um novo sistema EFA de estrutura modular centrado no reconhecimento, validação e certificação dos resultados da autoformação da população adulta, priorizando-se a criação das estruturas necessárias para permitir que os adquiridos informais fossem alvo, segundo Melo, Matos e Silva de uma “análise rigorosa e reconhecimento formal, traduzidos numa validação oficial: creditação (outorga de créditos) com equivalência, parcial (dispensa de uma certa parte do percurso de formação) ou total (certificação, obtenção imediata de diploma oficial)” (2001, p. 33).

Por outro lado, para tutelar o sector, surgiu uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (Anefa), vigente entre 1999 e 2002, que promoveu atividades destinadas à população ativa<sup>3</sup>, nos seus termos, mediante a “criação de soluções flexíveis que articulem a educação e a formação, através de percursos organizados, a partir de processos de reconhecimento e validação de saberes adquiridos e de sistemas modulares de formação” (ANEFA, 2001, p. 29). A par do Ensino Recorrente de Adultos (ERA), básico e secundário, e da Educação Extraescolar (EEE), a estruturação da nova oferta de EFA compreenderá, a partir desse período, as seguintes atividades: uma oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA); uma oferta de Ações S@ber +; e uma oferta de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC). Deu-se, assim, um real alargamento da rede nacional afeta ao sector, e, portanto, uma expansão da diversificação da oferta que caracterizou, entre 1999 e 2012, o panorama do sector em Portugal, apesar da excessiva concentração de esforços numa parcela da população adulta<sup>4</sup>: a população ativa.

#### **4 As políticas educativas, o processo de europeização e a especificidade portuguesa**

Se reconhecermos a existência de alguns parâmetros gerais de natureza estrutural que influem nos processos de produção de políticas educativas, então concordaremos com Torres (2001), quando afirma que “as mudanças na natureza

<sup>3</sup> Tratando-se de um universo de cerca de 4.700.000 ativos em que, segundo dados do Ministério do Trabalho e Solidariedade de 1998, “cerca de 2.400.000 não possuem o 9º ano de escolaridade, sendo que 30% dos ativos são semi ou não qualificados, isto é, têm uma formação inferior ao nível III de qualificação profissional” (cf. ANEFA, 2001, p. 29).

<sup>4</sup> De acordo com os censos de 1991, cerca de 77% da população portuguesa não possuía a escolaridade de seis anos (Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1993).

da aliança que controla o Estado e a própria natureza do Estado refletem-se na lógica da política pública e da ação do Estado” (p. 46). Assim sendo, poderemos inscrever as políticas educativas no conjunto geral das políticas sociais, estatais e, portanto, públicas, de cujo processo de produção o Estado Capitalista Democrático tem sido ao longo da história da modernidade ocidental um ator fundamental (HAKE; LAOT, 2009), quer durante o modelo keynesiano, quer durante a emergência do modelo neoliberal, e quer, também, na atual gestão política do conflito gerado pelos crescentes custos sociais que a transição, em curso na Europa, do Estado-Providência para o Estado Neoliberal tem vindo a implicar.

Como referiu Santos (1990), a especificidade da realidade portuguesa a partir de 1974, nesta matéria, expressa-se na simultaneidade dos processos de criação, consolidação e crise do Estado-Providência, deixando, como traço distintivo, um processo de regulação social eminentemente híbrido e contraditório. As políticas educativas nacionais, por estarem inscritas nas políticas sociais, não escaparam a esta característica, como o campo da EFA bem ilustra (GUIMARÃES, 2010; GUIMARÃES; BARROS, 2015). Assim, na confluência destes fenómenos, o processo transnacional de elaboração de políticas públicas educacionais teve na Anefa a nova instituição de sustentação a nível nacional (BARROS, 2013a). O seu papel pode ser interpretado a montante e a jusante das realizações efetivas resultantes do seu, curto mas decisivo, período de existência. Assim, não estando em causa o seu evidente potencial de intervenção para espoletar novas paisagens educativas no sector, o que sobressai da sua missão mais geral envolveu, de um lado, o contributo efetivo para reestruturar o modelo de regulação social, ajudando a implementar uma redefinição dos papéis do Estado, agora cada vez mais regulador e articulador do mercado, renovado num quase-mercado, e da sociedade civil, transfigurada num terceiro sector de parceiros sociais.

Ou seja, operou, a montante, através de um papel ativo de introdução de novas formas de governação educacional a nível nacional, que potenciou a rápida admissão no sector de novas combinações institucionais, assentes em contratos-programa, mas também na figura do partenariado e sobretudo num notório investimento para criar uma miríade de entidades promotoras como elementos estratégicos de uma nova ordenação dos processos e das relações sociais para a EFA. Por outro lado, sobreleva-se, também, como parte integrante da sua missão, mais vasta e geral, o contributo efetivo dado para a prossecução interna de metas e objetivos definidos transnacionalmente, que para o presente caso representaria os sinais da emergência de uma nova ordem educacional mundial, mais significativa, porém, para o contexto português na sua vertente de europeização das políticas educativas nacionais para o sector.

E também operou, a jusante, através de um papel ativo de prolongamento de novas formas de governação educacional situadas a nível supranacional, que abriram caminho para a plena introdução na agenda de uma nova lógica de fazer políticas públicas, protagonizada pela UE, e assente no novo Método Aberto de Coordenação (MAC) que, produzindo instrumentos comuns de governação para o espaço europeu, vem contribuindo, decisiva e discretamente, para a emergência de um novo sistema político de múltiplos níveis.

Portanto, o que se observa hoje é um processo de transformação político inscrito numa transição societal que deixou de envolver, por um lado, os mecanismos tradicionais da democracia representativa e, por outro lado, o que nos habituamos a classificar de política educativa para adultos, para passar a ser um processo de natureza e ambição nova, que nos parece estar a envolver novos processos de configuração dos espaços-tempo estruturais<sup>5</sup> das sociedades capitalistas contemporâneas através de novos mecanismos de poder<sup>6</sup>, que necessitam de ser estudados em profundidade e com uma perspectiva crítica, dadas as implicações para o trato político da questão social.

## 5 Traços da governação neoliberal e a quasi-hecatombe da nova EFA

As marcas sociopolíticas, deixadas na formação social portuguesa pela *Agenda de Lisboa*, resultaram da assumida pretensão de instituir um novo contrato social em torno da ideia da aprendizagem ao longo da vida. Este facto revelar-se-ia não só estratégico para os desenvolvimentos subsequentes, a nível da consolidação de uma nova lógica nas modalidades de provisão educativa para adultos, como, inclusive, permitiria legitimar uma mais vasta reformulação do papel do Estado de bem-estar na área da produção das políticas sociais, através da efetivação de políticas ditas ativas e do modelo do parceria social.

Ora, sendo Portugal um país da semiperiferia europeia, (WALLERSTEIN, 1984, 1990) caracterizado, nos termos de Santos (1990), por deter um Estado forte e centralizado, um mercado fraco e díspar, e uma sociedade civil forte na provisão social compensatória e fraca na sua organização cívico-política reivindicativa, a nova combinação institucional assente na figura do parceria avançado

<sup>5</sup> Santos (1995, 1996) incorre sobre seis espaços-tempo da estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial: da cidadania e mundialidade, da produção e consumo, e da domesticidade e comunidade.

<sup>6</sup> Novos mecanismos de poder que no espaço mundial envolvem trocas desiguais entre Estados-nação, interatuantes ao nível do sistema inter-estatal, para maximizar a importância dos efeitos externos nas políticas nacionais, neste caso educativas, mediante mecanismos que promovem e desenvolvem agendas globalmente estruturadas para a educação (DALE, 2001).

como sinónimo de participação, foi construída com uma dupla finalidade, por um lado, a de legitimar no sistema político os projetos centrais, neste caso de índole educacional, mediante a sua assunção (pretensamente democrática) por parte de organizações e instituições periféricas da sociedade civil e, por outro lado, a de contribuir para substituir a conflitualidade de interesses plurais por uma negociação cooperante. Sendo o partenariado central na nova matriz de governação neoliberal é, em boa medida, imposto por iniciativa do próprio poder estatal, onde novos atores e entidades vêm contribuindo sobretudo para uma redistribuição de responsabilidades que Lima (1997) identificou como

Um movimento intermitente de recentralização/descentralização e de regulação/desregulação que surge como formas de concentrar e controlar centralizadamente os poderes de decisão e de escolha política e de, simultaneamente, descentralizar em termos meramente funcionais, decisões de tipo predominantemente instrumental e operacional nos níveis periféricos (p. 53).

De facto, seria essa a lógica que caracterizaria, desde então, a nova forma de governação educacional da EFA que, a nível nacional, assentou na ideia estruturante de que o papel do Estado na modernização do país consistiria, sobretudo, em promover a criação de operadores estratégicos de formação. Assim, o Estado capitalista democrático português assumiu-se (seguindo linhas de orientação ideológica híbridas entre um padrão humanista e um padrão neoliberal) como Estado articulador de uma crescente rede de entidades promotoras de EFA, criadas por mediação da Anefa, e massificadas, a partir de 2006, com base no documento político “Iniciativa Novas Oportunidades” (INO) (PORTUGAL, [2005]).

Na governação do sector foi usada uma fórmula política compósita em que coube ao Estado a regulação<sup>7</sup> e o financiamento<sup>8</sup> da oferta de EFA, e à nova rede de promotores, públicos e privados, a propriedade<sup>9</sup> e o fornecimento<sup>10</sup> dessa mesma oferta, tendo

<sup>7</sup> Embora aqui o fizesse em articulação com as Agências Nacionais para o sector (cronologicamente: a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos - ANEFA, a Direção Geral de Formação Vocacional – DGfV, a Agência Nacional de Qualificação – ANQ e a atual Agência Nacional de Qualificação e Ensino Profissional – ANQEP), para estipular a definição geral de normas e critérios genéricos organizadores das especificidades da nova oferta.

<sup>8</sup> O financiamento foi público, e comportou uma significativa parcela de cofinanciamento supranacional proveniente dos Fundos Estruturais da UE.

<sup>9</sup> As entidades promotoras deviam garantir a posse dos recursos necessários ao desenvolvimento adequado de ações educativo-formativas.

<sup>10</sup> Tendo o Estado e as Agências Nacionais estipulado competências e âmbitos de atuação coube autonomamente às entidades promotoras, respeitando os termos do designado *dossier* de gestão técnico-pedagógica, assegurar o provimento dos novos serviços educativo-formativos destinados aos adultos.

sido essas as instituições de coordenação social, para o nível nacional, envolvidas em cada uma das quatro atividades de governação educacional pertinentes segundo a perspetiva teórica de Dale (2001), aqui adotada para interpretar esta nova ordem educacional, resultado direto do envolvimento ativo do Estado.

Em simultâneo evidencia-se a força do mandato europeu da ALV, dado que a UE, como instância supranacional, conseguiria transformar, através de um conjunto articulado de iniciativas<sup>11</sup>, aquilo que eram, na essência, políticas educativas nacionais para o sector, mesmo que mitigadas, num mero capítulo da gestão global de “recursos humanos”, onde as novas políticas de EFA passam a ser inscritas, ao abrigo de um novo “Espaço Europeu de Educação e Formação” que nasceu, na viragem do século. Ora, a INO (2005–2012) pode ser interpretada como um instrumento de síntese do processo de europeização das políticas educativas e de formação (BARROS, 2013b).

Ora, em concreto, a INO assentou em dois pilares, por um lado, na ideia de dar “oportunidades novas” aos jovens, através do incremento de cursos técnicos e profissionais e, por outro lado, na ideia de dar uma “nova oportunidade” aos adultos ativos através do aumento dos Cursos EFA (Cursos de Educação e Formação de Adultos) e dos Processos de RVCC (Processos de Reconhecimento, Validação e certificação de Competências). Para ambos os eixos foram anunciadas, em 2005, metas concretas a atingir até 2010, pretendendo-se obter, no primeiro caso, a certificação-qualificação de cerca de 650.000 jovens, e, no segundo caso, a certificação-qualificação de cerca de 1.000.000 de adultos ativos. De entre as doze medidas da INO, no eixo que se refere aos adultos ativos, destacamos o objetivo de expandir a nível territorial a oferta de Cursos EFA e de Centros de RVCC<sup>12</sup>, aumentando também para o 12º ano (nível secundário) o nível de formação e certificação obtido por estas vias.

Não estando em causa o potencial do reconhecimento, validação, e mesmo certificação, dos adquiridos experienciais da população adulta, Rodrigues e Nóvoa (2005) alertaram para um “pensamento ‘mágico’ ou administrativo que, por vezes, lhe surge associado” (p. 11), lembrando que se impunha quebrar com a lógica paliativa com que as ofertas de EFA passaram a ser concebidas no contexto português

---

<sup>11</sup> De que sobressaem, por um lado, duas Cimeiras extraordinárias do Conselho Europeu: a Cimeira do Luxemburgo, realizada em novembro de 1997, de que emerge a EEE (Estratégia Europeia de Emprego), e a Cimeira de Lisboa, de março de 2000, de que surge o Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida; sobressaindo por outro lado, o Programa de Objetivos Comuns para 2010, que viria a ser redefinido simplesmente como Educação & Formação 2010.

<sup>12</sup> Segundo dados da ANQ a rede de Centros de RVCC era constituída por 98 Centros em 2005. Em maio de 2006, abriram 122 novos Centros de RVCC, tendo-se expandido a rede até atingir ca. de 500 Centros em 2011, com a abertura de Centros nas escolas secundárias, nos centros de formação do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), em grandes empresas, e nas diversas estruturas ministeriais.

como se a menção “ao longo da vida” nos dispensasse de uma adequada formação de base. Como se o “reconhecimento dos adquiridos” pudesse assentar numa lógica administrativa, de uma “certificação formal”, sem uma verdadeira implicação da pessoa num processo de reflexão, de aprendizagem pessoal e de desenvolvimento profissional (RODRIGUES; NÓVOA, 2005, p. 12).

Estes sinais de alerta permitiram questionar se a massificação da oferta pública de EFA serviria efetivamente à população, ou se estaria inscrita na agenda apenas como um expediente político, para adequação nacional às exigências de um panorama internacional, isto no âmbito do novo paradigma das políticas para as estatísticas.

Se atendermos às especificidades da formação social portuguesa e da situação educacional da sua população adulta, então não se poderá ignorar, como sublinha Lima (1998), que

para além de eventuais novas oportunidades em construção, talvez um dos problemas do século XX tenha sido (e esteja a ser) o não cumprimento das velhas oportunidades, das velhas promessas da modernidade, em termos de democratização, acesso à educação, intervenção social (p. 19).

Ora, se o Programa s@ber+ (1999-2006) ampliou e diversificou a oferta educacional pública disponível para os adultos, já o Programa INO (2005-2012) operou uma massificação dos dispositivos de RVCC e alargou exponencialmente a rede de Centros em funcionamento (rebatizados como Centros Novas Oportunidades, CNO), estipulando metas de resultados (*outputs*) avassaladores para os atores envolvidos, dos quais se fazia depender o financiamento. Deste modo, o ciclo de governação educacional, iniciado em 2005, acentuou a emergência, em Portugal, das políticas de racionalização, típicas do padrão de governação educacional prevalecente a nível supranacional, expressando novas contradições e tensões nos mandatos atribuídos à EFA portuguesa.

Não obstante, no cenário nacional das políticas de EFA os novos instrumentos comuns de governação para o “Espaço Europeu de Educação e Formação” foram bem-sucedidos a criar uma nova ordem educacional, caracterizada pela eficiência da “nova administração pública”, que em pouco tempo, certificou, de facto, um número significativo de adultos ao nível da escolaridade básica e secundária<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Foram certificados um total de 409.641 adultos (44.192 entre 2000 e 2005 e 365.449 entre 2005 e 2010) (Cf. CNE, 2011).

Resta saber, porém, se a obtenção de certificação escolar foi substantiva para a vida dos adultos envolvidos originando, ou não, transições com efeitos positivos nos seus cursos de vida (IMAGINÁRIO; VIEIRA; JESUS, 2013).

Aparentemente ficou cumprido o programa INO justificando-se assim, para o 19º Governo constitucional (Partido Social Democrata), em funções entre 2011 e 2015, o desmantelamento em 2012 da rede de Centros Novas Oportunidades existente, e o redireccionamento da EFA para uma oferta nacional residual de novos Centros de Qualificação e Ensino Profissional (CQEP), cuja principal característica foi a de funcionarem sem financiamento e maioritariamente instalados em escolas ou em centros de emprego. Tratou-se, a nosso ver, de uma quasi-hecatombe da nova EFA sobretudo porque a par da significativa redução da rede também se operou uma rutura brusca com os pressupostos fundadores do programa *s@ber+*, e se reescolarizou a EFA numa lógica ortodoxa em que foi introduzida uma prova final de conhecimentos, cujo peso seria de 60%, em relação ao exercício autónomo de construção de um portefólio de ilustração de competências, suporte da autorreflexão formativa acerca dos adquiridos experienciais (entretanto definitivamente desvalorizada). Portanto, radicalizou-se neste período a adoção de um padrão de governação de tipo neoliberal, assente na ideia da responsabilização individual pela empregabilidade através de mais educação e formação, pública ou privada, de preferência ao longo de toda a vida, e em todos os lugares da vida, colonizando-se assim pela ALV todas as intermediações não mercantis a que já nos referimos.

Com efeito a hecatombe só não foi total, porque se deram em Portugal as alterações governativas de finais de 2015, e com estas foram criados os Centros Qualifica (CQ) que passam a substituir os anteriores CQEP. No âmbito da nova política pública para o sector da EFA, designada desde 2016 de “Programa Qualifica” (PORTUGAL, [s.d.]), verifica-se que

[...] o Governo estabeleceu como prioridade política de âmbito nacional a revitalização da educação e formação de adultos, enquanto pilar central do sistema de qualificações, assegurando a continuidade das políticas de aprendizagem ao longo da vida e a permanente melhoria da qualidade dos processos e resultados de aprendizagem Portaria n.º 47/2017<sup>14</sup>. [não paginado].

Ora, dada, porém, a tradicional intermitência da agenda de EFA em Portugal resta indagar sobre que possibilidade poderá (ou não) trazer o 21º Governo

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/106380301/details/maximized>>. Consultar ainda: <<https://www.qualifica.gov.pt/#/programaQualifica>>.

Constitucional, atualmente em funções, para concretizar à revelia dos princípios da governação educacional de pendor neoliberal, hegemónica a nível europeu, o direito à educação dos educandos adultos, isto após a quase hecatombe que se vivenciou no setor.

## 6 Reflexões finais

Demonstrou-se que as recentes políticas portuguesas de EFA aparecem imbricadas num novo contexto europeu de políticas coordenadas, configurando uma “matriz de políticas pluriescalar”, assente na Estratégia Europeia de Emprego (EEE), e materializada no MAC, para estruturar uma ação concertada em áreas definidas como prioritárias ao mais alto nível de governação. Assim, as políticas de EFA passaram a enquadrar-se no âmbito mais geral de um paradigma político novo, cuja metodologia vincula voluntariamente, e numa mesma direção, uma rede de Estados-subscritores a cumprir diretrizes e orientações estratégicas da UE, para atingir resultados pré-definidos entre as elites burocráticas e políticas que se movimentam em plataformas intergovernamentais, a nível europeu, com base na adesão a um novo paradigma de política para as estatísticas, regulado pela tecno-burocracia de Bruxelas.

O que tem vindo a acontecer, com a consolidação do Estado regulador neoliberal, é um estreitamento radical dos pressupostos humanistas que desenhavam as políticas educacionais como um direito social para ser democraticamente negociado nos fóruns nacionais dos Estados-providência, de tal modo que o que tende a predominar, como corolário principal do novo MAC europeu, é, e ao invés do que vem sendo publicitado, e o caso português ilustra, “um estilo elitista de gestão pública” a que se refere Coraggio (2000, p. 83) baseado numa “*intelligentsia* governamental” que faz acordos de cúpula com atores globais optando por realizar um “trabalho especial para legitimar *ex post facto* esses acordos” (2000, p. 83). Ou seja, a nova política transeuropeia em que emergem novos atores, novas instituições e novos processos, envolve formas dissimuladas de déficit democrático através das quais paulatinamente o campo de decisão política pública tem vindo a ser reconstruído para reduzir a influência sociopolítica dos atores de EFA nacionais, por relação aos atores globais, e dos atores de EFA subnacionais, por relação aos atores nacionais, restando a nível local uma atuação no campo da mera execução das políticas.

## **The New Adult Education and Training Policy in Portugal: critic to the neoliberal governance of this sector in the context of europeanization**

### **Abstract**

*The main impact of the state reform has occurred into the former state's role as an actor that should guarantee the public goods as a result of the Keynesian consensus. Thus, the context today is one of multiple transitions. This brings new senses, frequently contradictory, to the area of adult education and for its mandate. This article shows through the analysis of the emergence of the new adult education and training policy, and its consolidation between 2005 and 2012, that although the complexity involved, the new orientations for this sector have been presented in the public sphere in a simplified way. However some characteristic traces of neoliberal governance are present embedded in an increased framework of Europeanization of public policy.*

**Keywords:** *Adult education and training. Educational policy. Europeanization. Neoliberal governance.*

## **La Nueva Política de Educación y Formación de Adultos en Portugal: crítica a la gobernanza neoliberal del sector en contexto de europeización**

### **Resumen**

*El mayor impacto de la reforma del Estado ha ocurrido sobre su anterior calidad de actor político orientado a garantizar la manutención de los principales bienes públicos, resultantes del consenso keynesiano. De este modo el contexto hoy es de transiciones múltiples que aportan nuevos sentidos, frecuentemente contradictorios, para el área de la educación de adultos, y para su mandato. El artículo muestra, a través del análisis de la emergencia, que ocurrió en Portugal en 1999, la nueva política de educación de adultos y formación (EPT), y su consolidación entre 2005 y 2012, que, a pesar de la complejidad relacionada, las nuevas orientaciones para el sector han sido presentadas en la esfera pública de un modo simplificado, sin embargo presentan trazos característicos de una gobernanza neoliberal, en un marco de creciente europeización de las políticas públicas.*

**Palabras clave:** *Educación y formación de adultos. Políticas educativas. Europeización. Gobernanza neoliberal.*

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS (ANEFA). *Relatório de Atividades 2000*. Lisboa: ANEFA, 2001.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Coimbra: Almedina, 2015.

BARROS, R. A Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA) - um marco na europeização da agenda pública do sector. *Revista Portuguesa de Educação*, 26, n. 1, p. 5986, 2013a.

\_\_\_\_\_. *As Políticas educativas para o sector da educação de adultos em Portugal: as novas instituições e processos educativos emergentes entre 1996-2006*. Lisboa: Chiado Editora, 2013b.

CEDEFOP. *Skills supply and demand in Europe Medium-term forecast up to 2020*. Luxemburg: Publications Office, 2010.

CHOMSKY, N. *O neoliberalismo e a ordem global: crítica do lucro*. Lisboa: Editorial Notícias, 2000.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro branco sobre a educação e a formação: ensinar e aprender; rumo á sociedade cognitiva. Bruxelas: CCE, 1995. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000037230/documento/0001/>>. Acesso em 19 fev. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CNE. *Estado da educação 2011: a qualificação dos portugueses*. Lisboa: CNE, 2011.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?. In: De TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 75–124.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘Cultura Educacional Mundial Comum’ ou localizando uma ‘Agenda Globalmente Estruturada para a Educação’?. *Educação, Sociedade e Culturas*, 16, p. 133–169, 2001.

DALE, R.; ROBERTSON, S. (Ed.). *Globalization and Europeanization in Education*. Wallingford: Symposium, 2009.

DELORS, J. (Coord). *Educação: um tesouro a descobrir*. [Brasília, DF]: UNESCO, 1996. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. Competing Paradigms in Qualitative Research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 105–117.

GUIMARÃES, P. Educadores de adultos em Portugal: políticas fragmentadas, identidades em mudança. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 18, n. 69, p. 775–794, 2010. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362010000400007>.

GUIMARÃES, P.; BARROS, R. A nova política pública de educação e formação de adultos em Portugal. Os educadores de adultos numa encruzilhada? *Revista Educação & Sociedade*, v. 36, n. 131, p. 391–406, 2015.

HAKE, B. J.; LAOT, F. F. (Ed.). *The Social Question and Adult Education / La question sociale et l'éducation des adultes: European Perspectives in the 19th and 20th Centuries / Perspectives européennes, XIXe - XXe siècles*. Frankfurt am Main: Peter Lang Publishers, 2009.

IMAGINÁRIO, S.; VIEIRA, L. S.; JESUS, S. subjective well-being and social integration of college students. *Journal of Spatial and Organizational Dynamics*, v. 1, n. 3, p. 215–223, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. *Censos 1991: Resultados Definitivos*. Portugal. Lisboa: INE, 1993.

LIMA, L. C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, n. 4, p. 43–59, 1997.

\_\_\_\_\_. Políticas educativas, novas (e velhas) oportunidades. In: *A Educação na viragem do século XX: Atas das I Jornadas de Educação*. Braga: Núcleo de Estudantes de Educação da Universidade do Minho, 1998.

MELO, A. uma nova vontade política de relançar a educação e formação de adultos? In: TEODORO, A. (Org.). *Educar, Promover, Emancipar: os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma Pedagogia Emancipatória*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2001, p. 101-120.

MELO, A.; MATOS, L.; SILVA, O. *S@ber +: Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos, 1999-2006*. Lisboa: ANEFA/GMEFA, 2001.

MELO, A. et al. *Uma aposta educativa na participação de todos: documento de estratégia para o desenvolvimento da educação de adultos*. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

MONTAÑO, C. *Terceiro sector e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. *Estado, Classe e Movimento Social*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

PACTO educativo para o futuro. In: TEODORO, A. (Coord.). *Pacto educativo: aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996. p. 90–96.

PORTUGAL. *Novas oportunidades: iniciativa no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico*. [Lisboa]: Ministério da Educação, [2005]. Disponível em: <[www.oei.es/historico/quipu/portugal/novas\\_oportunidades.pdf](http://www.oei.es/historico/quipu/portugal/novas_oportunidades.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria N° 47/2017, de 1 de fevereiro de 2017. Regula o Sistema Nacional de Créditos do Ensino e Formação Profissionais e define o modelo do «Passaporte Qualifica». *Diário da República*, de 1 fev. 2017. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/106380301/details/maximized>>. Acesso em 19 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Programa Qualifica. Disponível em: <<https://www.qualifica.gov.pt/#/programaQualifica>>. Acesso em 8 jan. 2018.

RODRIGUES, C.; NÓVOA, A. Prefácio. In: CANÁRIO, R. CABRITO, B. (Org.). *Educação e formação de adultos: mutações e convergências*. Lisboa: EDUCA-Formação, 2005. p. 7–14.

RODRIK, D. Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. *Journal of Economic Literature*, v. 44, n. 4, p. 973–987, 2006.

SANTOS, B. S. *A reinvenção solidária e participativa do estado*. Coimbra: CES, 1999. (Oficina do CES, 134).

\_\_\_\_\_. *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento, 1990.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SANTOS, B. S. *Towards a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995.

SEDDON, T.; BILLET, S.; CLEMANS, A. Politics of social partnerships: a framework for theorizing. *Journal of Education Policy*, v. 19, n. 2, p. 123–142, 2004. doi: <https://doi.org/10.1080/0144341042000186309>.

TORRES, C. A. *Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

UNITED NATIONS (UN). *Investing in education: lessons from the business community UN Global Compact*, 2015.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. *EFA Global Monitoring Report 2012: youth and skills: putting education to work*. Paris: UNESCO, 2012.

\_\_\_\_\_. *Joint Proposal of the EFA Steering committee on Education Post-2015*. (Muscat: UNESCO, 2014). Disponível em: < <http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/07/Joint-Proposal-of-the-EFA-SC-JUNE-2014.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Marco de Ação de Belém*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. *Recommendation on adult learning and education*. [S.l.]: UIL, 2015.

\_\_\_\_\_. *Recommendation on the development of adult education*. [Nairobi]: UNESCO, 1976.

WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial II: el mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1984.

\_\_\_\_\_. *O sistema mundial moderno: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Porto: Edições Afrontamento, 1990. v. 1.

WORLD BANK. *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development - World Bank Group education strategy 2020*. Washington, DC: World Bank, 2011.

\_\_\_\_\_. *Stepping up skills: for more jobs and higher productivity*. Washington D.C.: World Bank, 2010.



---

## Informações da autora

**Rosanna Barros:** Diretora do Mestrado em Educação Social (desde 2015) e membro da Comissão Coordenadora do Mestrado em Gerontologia Social (desde 2013) da Universidade do Algarve. Investigadora Científica Integrada do CIEO (Centro de Investigação sobre Espaço e Organizações da Universidade do Algarve); Investigadora Científica Associada do CIEd (Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho); Investigadora colaboradora do CEFi (Centro de Estudos de Filosofia da Universidade Católica Portuguesa – Lisboa); e Membro do *Convenor Group for the European Society of Research on the Education of Adults Network on Policy Studies in Adult Education*, na posição de Associate Convenor, desde 2017 <https://www.esrea.org/networks/policy-studies-in-adult-education/>. Contato: [rmbarros@ualg.pt](mailto:rmbarros@ualg.pt)