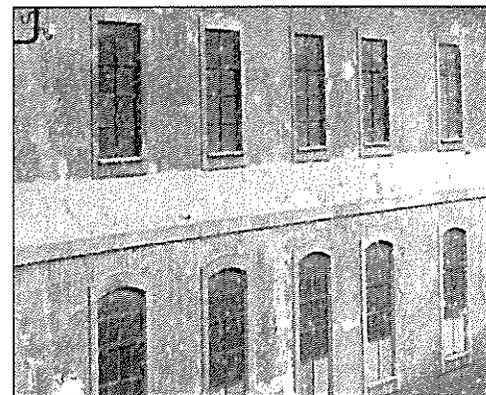


Licínio C. Lima, Almerindo J. Afonso, Carlos V. Estêvão

Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos

Estudo para a Construção de um Modelo Institucional



Universidade do Minho

Unidade de Educação de Adultos

AGÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Estudo para a Construção de um Modelo Institucional

Estudo elaborado em referência à criação de uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de Junho, e apresentado ao Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, constituído no âmbito dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade.

As opiniões emitidas e as propostas contidas neste estudo são da responsabilidade dos seus autores e não vinculam os Ministérios referidos

TÍTULO	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos. Estudo para a Construção de um Modelo Institucional
AUTORES	Licínio C. Lima, Almerindo J. Afonso, Carlos V. Estêvão
EDIÇÃO	Universidade do Minho Unidade de Educação de Adultos
IMPRESSÃO	Reprografia e Publicações da Universidade do Minho
TIRAGEM	1000 ex.
DISTRIBUIÇÃO	Livraria Minho Largo Senhora-a-Branca 4710 Braga
DEPÓSITO LEGAL	N.º 136.553/99
ISBN	N.º 972-9050-20-1

ÍNDICE

Nota de Apresentação	9
1. Introdução	11
2. Historial Breve de uma Estrutura (Ausente), Específica e Autónoma, de Desenvolvimento da Educação de Adultos	17
3. Para uma Política de Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos em Portugal: A criação de uma agência nacional	29
3.1 O Documento de Estratégia	31
3.2 O Projecto de Sociedade S@bER +	40
3.3 Cenários Organizacionais e Políticas Educativas	42
4. Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos: Propostas para a construção de um modelo institucional	53
4.1 Princípios e Orientações Gerais	55
4.2 Natureza e Objectivos, Superintendência, Tutela	58
4.3 Atribuições	59
4.4 Estrutura	61
4.5 Órgãos Centrais	62
4.6 Órgãos Locais	67
4.7 Serviços Centrais	68
4.8 Serviços Locais	71
4.9 Regime Financeiro	76
Referências Bibliográficas	81

NOTA DE APRESENTAÇÃO

A solicitação do Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, constituído no âmbito do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, a Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho elaborou um estudo relativo à criação e organização de uma estrutura nacional de desenvolvimento e coordenação da Educação e Formação de Adultos.

O estudo relativo à referida estrutura, prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de Junho, sob a designação de *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos*, foi concluído em 31 de Janeiro de 1999 e nessa data entregue ao Grupo de Missão, de acordo com o contratualmente estipulado.

Independentemente do acolhimento que vier a merecer, naturalmente em função dos critérios do Grupo de Missão e das orientações do poder político, a Unidade de Educação de Adultos entende, à semelhança de circunstâncias anteriores, dever publicitar os seus estudos e propostas, tendo para o efeito garantido a respectiva autorização de publicação integral do estudo realizado.

Pretende-se, desta forma, não apenas dar continuidade a uma tradição de elaboração de documentos e de propostas de concepção de políticas para a Educação de Adultos em Portugal, mas também contribuir para o estudo, a discussão e a remobilização do interesse público em torno de um universo educativo e formativo da maior relevância para o presente e o futuro da sociedade portuguesa.

Braga, Março de 1999

L. C. L.

1.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, elaborado por uma equipa constituída para o efeito pela Unidade de Educação de Adultos, em articulação com o Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional, ambos da Universidade do Minho, tem como objecto a criação de uma estrutura, específica e autónoma, de desenvolvimento e coordenação da Educação e Formação de Adultos em Portugal.

Tal estrutura, aqui designada por *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos*, foi genericamente prefigurada e proposta no documento de estratégia apresentado pelo Grupo de Trabalho coordenado por Alberto Melo e nomeado pelo Despacho n.º 10534/97, de 16 de Outubro, da Secretária de Estado da Educação e Inovação (cf. Melo, *et al.*, 1998), e mais tarde veio a ser prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de Junho, a qual, de resto, incumbe um Grupo de Missão de preparar a criação da referida Agência Nacional.

O estudo para a construção de um modelo institucional daquela Agência, agora apresentado, foi realizado a solicitação do Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, constituído no âmbito dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, tendo tomado como principais documentos de referência:

- a) O Documento de Estratégia publicado em Abril de 1998;
- b) A Resolução do Conselho de Ministros, n.º 92/98, de 25 de Junho;
- c) Documentos internos entretanto produzidos pelo Grupo de Missão;

naturalmente em observação da Lei de Bases do Sistema Educativo e dos principais normativos que vigoram e são aplicáveis ao sector e à organização e administração do sistema educativo, tendo finalmente como fontes privilegiadas alguns dos principais documentos produzidos nas últimas duas décadas sobre a matéria (estudos e investigações, propostas, planos, relatórios, etc.).

O trabalho contém, assim, a interpretação que os seus autores fizeram dos documentos de referência antes indicados, aproveitando ainda das sessões de trabalho e de discussão realizadas com o Grupo de Missão (em finais de Outubro de 1998 e no início de Janeiro de 1999) e da participação no Seminário sobre “Novas Estratégias na Europa para a Educação e Formação ao Longo da Vida”, realizado a 11 e 12 de Dezembro de 1998 em Faro, onde os autores puderam apresentar alguns dados preliminares do seu estudo e discutir vários cenários organizacionais, então em processo inicial de construção e ponderação.

As posições, interpretações e propostas aqui assumidas pelos autores, procurando embora observar os documentos de referência e as orientações genéricas que lhes foram dadas, bem como integrar críticas, sugestões e recomendações que entretanto recolheram, é naturalmente orientado segundo eixos de análise científica e técnica da problemática que não podiam deixar de ser convocados e estar, pelo menos implicitamente, presentes; em todo o caso, é incontornável o carácter eminentemente político dos problemas afrontados e das soluções contidas no estudo, claramente assumido pelos autores.

Por esta razão, o estudo contempla a análise crítica do passado recente e em especial a ausência de vontade política tão bem simbolizada pela não criação de uma estrutura nacional de desenvolvimento e de coordenação que se encontra prevista e é reiteradamente defendida há já duas décadas; sintetiza, comenta e interroga as orientações políticas e os documentos de referência mais recentes; inventaria, descreve sucintamente e submete a apreciação um conjunto (agora já mais limitado do que o inicialmente constituído) de cenários organizacionais, discutindo as opções políticas neles contidas e as respectivas concepções de Estado, sociedade civil, etc.

Chega-se, assim, após o percurso indicado, à apresentação de propostas para a constituição e estruturação de uma Agência Nacional, não sem antes destacar os princípios em que nos baseámos (responsabilização do Estado e valorização do domínio público, descentralização e autonomia, representatividade e participação, direcção colegial, negociação e concertação) e também as orientações gerais assumidas.

Procurou-se apresentar um modelo institucional global que fosse ágil e leve a nível central, com um órgão de direcção colegial, dois órgãos de natureza representativa (um de tipo político e social, e outro de carácter científico e pedagógico) e um conjunto de departamentos especializados, passíveis de uma acção integrada e, mesmo, de uma organização de tipo matricial.

Contudo, foi ao nível local que se conferiu protagonismo, propondo estruturas descentralizadas e com autonomia, e sobretudo de tipo variado e não necessariamente coincidente, nem em termos sincrónicos nem em termos territoriais.

O modelo institucional proposto comporta, deste modo, uma grande autonomia, seja a nível central seja a nível local, evitando a criação de quaisquer estruturas intermédias (seja de coordenação, seja de controlo) de tipo desconcentrado que, entre nós, se vêm destacando por apoiarem fenómenos de (re)centralização de poderes.

Ao admitir soluções diferenciadas e até arranjos morfológicos distintos de território para território, o modelo proposto assume um figurino central relativamente estável e capaz de conferir unidade à acção política, organizacional e administrativa, mas simultaneamente assume o carácter de matriz a partir da qual as estruturas locais são construídas e reconstruídas, a partir do local e dos seus actores, interesses e recursos. Configurando uma agência nacional que, parcialmente, se vai construindo de baixo para cima (ou das periferias para o centro), embora reencontrando-se necessariamente com as orientações políticas de âmbito nacional, e procurando aproveitar dos potenciais encontros e desencontros, dos possíveis choques de racionalidades e de interesses, que estruturas e processos democráticos de decisão e de negociação deverão ser capazes de concertar.

Embora sem desprezar o formato de tipo jurídico na apresentação da orgânica proposta, que de resto facilita a apreciação sucinta das soluções avançadas e o seu cotejo imediato com outras já existentes, os autores não orientaram o seu texto em função dos requisitos de ordem formal ou processual, nem procuraram ser sistemáticos e exaustivos quanto às atribuições e competências dos diversos órgãos e serviços. Optou-se por uma apresentação que fosse capaz de caracterizar com a máxima clareza a tipologia dos órgãos e os tipos de funcionamento previstos, bem como pela definição de certas categorias evitando no entanto detalhes e formalismos que, nesta fase, só dificultariam a apreciação crítica e o debate do trabalho apresentado.

Entende-se, por isso, que o documento ganhará em ser apreciado na sua globalidade e em função da lógica da sua construção, por forma a não colocar em causa a sua consistência interna através de eventuais soluções avulsas, descontextualizadas e incongruentes com os princípios assumidos e a matriz organizacional originalmente proposta.

Embora se reconheça que, uma vez aceite genericamente o modelo

institucional e a respectiva matriz organizacional, possa haver necessidade, ou vantagem, de vir a proceder em termos jurídicos e formais mais sistemáticos e, sobretudo, de vir a prever soluções para um vasto conjunto de questões que, embora relevantes, podem merecer atenção diferida no tempo e beneficiar de um certo gradualismo ou experimentalismo na sua implementação. De entre essas é possível destacar desde já: a opção por um maior protagonismo e apoio por parte das autarquias municipais, que embora seja objecto de muita polémica, os autores entendem como relativamente incontornável no futuro, seja em termos de recursos seja, sobretudo, em termos de aproximação às estruturas locais mais representativas das populações e mais autónomas; a futura articulação com outros órgãos a nível local, quando existirem, como é o caso dos conselhos locais de educação; e o mesmo, embora com consequências mais profundas, no caso da criação futura de regiões administrativas ou, pelo menos, de instâncias regionais relativamente descentralizadas; o regime de instalação da Agência Nacional, a localização dos seus órgãos e serviços centrais (talvez, promissoramente, fora de Lisboa), a eventual e desejável participação de outros ministérios ou sectores governamentais, e ainda a representação da Agência junto ao Conselho Nacional de Educação, ao Conselho de Concertação Social, etc.; a relevante questão da selecção e contratação do pessoal, e dos seus respectivos estatutos ou carreiras, especialmente dos agentes a nível local, para os quais se prevê o recurso a concursos públicos, valorizando equilibradamente novos perfis profissionais e novas formações académicas (que em certos casos se encontram pela primeira vez disponíveis na sociedade portuguesa), e as importantes experiências capitalizadas e o profundo conhecimento das comunidades e dos seus problemas que, entretanto, foram desenvolvidos por alguns actores que se mantêm no terreno.

Finalmente, nestes como em todos os outros aspectos anteriormente mencionados, parece oportuno realçar o carácter eminentemente político (isto é, a “politicidade”) daquilo que está em causa, a magnitude dos desafios envolvidos e, também, a oportunidade de fecharmos o século, e o milénio, abrindo finalmente os olhos à relevância da educação e formação de adultos para o futuro da sociedade portuguesa.

E por isto mesmo se deve, vivamente, recomendar uma divulgação alargada das propostas aqui contidas e o seu debate aprofundado e participado.

2.

HISTORIAL BREVE DE UMA ESTRUTURA (AUSENTE), ESPECÍFICA E AUTÓNOMA, DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Ao anunciar o “relançamento da educação de adultos em Portugal”, designadamente através de “uma política de educação de adultos que visa, em simultâneo, corrigir um passado marcado pelo atraso neste domínio e preparar o futuro”, o Conselho de Ministros (através da Resolução n.º 92/98, de 25 de Junho) lançou um Programa para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos e encarregou da sua concretização um grupo de missão que, entre outras actividades previstas, deverá proceder ao “Desencadeamento de um processo alargado e participado que conduza à criação de uma agência nacional de educação e formação de adultos” (*Ibid.*, n.º 2, alínea a).

A referência a uma estrutura, específica e autónoma, de desenvolvimento e de coordenação da Educação de Adultos (EA) em Portugal, cuja criação ocorrerá em breve segundo o disposto na referida Resolução (decorridos seis meses sobre o início do funcionamento do grupo de missão, de acordo com o n.º 11), remete para um problema que pode ser considerado já clássico, estudado e muito discutido ao longo das últimas duas décadas, e que de certa forma foi sendo elevado à categoria de problema central da EA em Portugal após a implantação do regime democrático.

Pela sua dimensão simbólica, mas também material, simultaneamente naturalizada em certas propostas políticas e rejeitada por outras, reivindicada pelos sectores mais activos ou simplesmente aguardada enquanto sinal de uma estratégia de efectivo desenvolvimento da EA que sempre tardou, a criação de uma estrutura nacional, específica da EA e orientada para o seu incremento (a que ao longo dos anos foi sendo associada a designação de *Instituto de Educação de Adultos*), concentrou muitas atenções e expectativas, bem como as correspondentes críticas e frustrações pelo seu sucessivo adiamento ou, na prática, pela sua rejeição quase silenciosa.

Com efeito, quando a referida estrutura vier a ser criada e se der início

à sua actividade (independentemente da designação escolhida), culminará um dos mais longos períodos de defesa, de apresentação de propostas, de estudos, planeamentos e previsões, de avanços e de recuos, que após o 25 de Abril de 1974 é possível identificar em torno da criação de uma nova estrutura educativa. De tal forma que existe já, de facto, um longo historial de uma *estrutura ausente*, sucessivamente concebida, prefigurada e organizada consoante os momentos políticos e os marcos jurídicos e socioeducativos; e também um historial feito de consensos alargados, de insistentes referências à sua necessidade, de manifestações favoráveis à sua criação, quase sempre considerada urgente, em absoluto contraste com a inexistência de projectos e propostas de signo contrário ou com estratégias de desenvolvimento da EA que, alternativamente, discutissem e defendessem as eventuais vantagens da não criação da referida estrutura. E assim se torna praticamente impossível aceder a programas políticos conhecidos, a estudos, projectos, propostas e pareceres, minimamente fundamentados, em que aquela estrutura não surja como elemento central e, a partir de certa fase, já considerado emblemático.

Embora sem poder ser assumida como condição suficiente ao desenvolvimento da EA, a existência de um organismo para tal vocacionado tem vindo sistematicamente a ser reconhecida como necessária, conhecendo especificidades e contornos distintos ao longo dos anos e consoante os protagonistas envolvidos. Mas um tão elevado e continuado consenso, de tipo normativo e programático, foi de facto suplantado por práticas políticas que embora o não afrontassem discursivamente nem assumissem abertamente a sua rejeição, ou a defesa de modelos alternativos, coincidiram objectivamente no plano das decisões pela não decisão e no plano da acção pela sua simples não criação.

Não se tratou por isso, como seguidamente se verá através de uma breve síntese, de grandes hesitações ou impasses suscitados pela defesa de teses antagónicas, pela inexistência de consensos mínimos a nível académico ou socioeducativo, ou pela falta de pertinência política e social de um sector que, entretanto, tivesse superado os seus problemas maiores e injustificado o seu carácter prioritário em termos de políticas educativas. Pelo contrário, os problemas educativos (velhos e novos) dos cidadãos adultos foram-se avolumando, os objectivos anunciados e as metas propostas ficaram invariavelmente aquém do seu cumprimento.

Tal estrutura não chegou a ser criada porque, apesar dos discursos políticos e normativos, e dos aparentes consensos programáticos, ou até

mesmo da letra da lei, nunca foi de facto considerada imprescindível ou prioritária ao desenvolvimento de uma política global e integrada, de aposta estratégica na EA, o que de certa forma se pode compreender, e até certo ponto justificar, dado que, mais radicalmente, foi o próprio sector da EA, sem tradição e sem defensores, que foi sucessivamente perdendo relevância, desinstitucionalizado e fragmentado, sem unidade e sem projecto, subjugado ao paradigma escolar, marcado pelo desinvestimento do Estado em muitas das suas valências, à margem das agendas de política educativa (cf. Lima, 1994: 16-18). E assim, uma das lições que parece oportuno retirar da nossa história recente neste domínio é a de que de pouco importa que a criação de uma dada instituição ou estrutura orgânica seja consensualmente considerada imprescindível ao desenvolvimento de uma política de EA, insistentemente proposta, e reiteradamente defendida, se é desde logo essa mesma política que não é reconhecida como imprescindível ou prioritária pelos governos e por certos sectores da administração da educação, ou se, ainda mais radicalmente, é sobre esse próprio sector educativo que se constrói e se faz abater uma crise de legitimidade; a ponto de a EA poder vir a não ser mais reconhecível como categoria político-administrativa da educação, a ser fortemente amputada na sua globalidade e diversidade, ou a ser evacuada da esfera política e remetida para interesses exclusivamente privados, lógicas de mercado, paradigmas educativos de tipo gerencialista e contábil (Lima, 1996).

* * *

Faz precisamente 20 anos que a Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro, incumbiu o Governo de, no prazo de seis meses, elaborar um Plano Nacional de Alfabetização e de Educação de Base dos Adultos (PNAEBA), tarefa que viria a recair sobre a Direcção Geral de Educação Permanente (DGEP), do Ministério da Educação e Investigação Científica, um departamento que havia sido criado em 1971 aquando da aprovação da lei orgânica do então designado Ministério da Educação Nacional (Dec.-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro).

O Relatório de Síntese referente ao PNAEBA (cf. ME/DGEP, 1979) inventariava um vasto conjunto de medidas de política, com a criação de um "Instituto Nacional de Educação de Adultos" à cabeça (pp. 133-134), para cuja implementação eram previstas as seguintes tarefas: elaboração do res-

pectivo diploma de criação, designação da entidade instaladora, instalação dos órgãos centrais, regionais e sub-regionais, elaboração dos planos de actuação e formação de pessoal, tudo num período de execução compreendido entre Janeiro de 1980 e Janeiro de 1983 (p. 123).

Após aquela data, ficaria assim em pleno funcionamento um Instituto Nacional de Educação de Adultos, “usufruindo da maior autonomia financeira e administrativa, de estruturas flexíveis e descentralizadas” (p. 109), uma vez que se considerava que

“Só uma estrutura deste tipo permitirá assegurar uma eficiência máxima da intervenção do Estado face às exigências de uma abordagem multiforme dos adultos, geralmente incompatível com a rigidez das estruturas administrativas clássicas” (ME/DGEP, 1979: 109).

De entre as atribuições previstas para o Instituto destacava-se (cf. pp. 111-112): a realização de pesquisas, procurando um recenseamento permanente das necessidades educativas a nível regional e local; a mobilização dos sectores sociais, públicos e privados, para o desenvolvimento de projectos de EA; a formação dos técnicos de educação a quem caberia a execução do PNAEBA; a concessão de apoio financeiro, material e pedagógico a acções de educação promovidas por associações populares e outros promotores; o estímulo directo à criação de acções de EA nas regiões onde não existissem recursos; o lançamento de um sistema de educação à distância (rádio, televisão e educação por correspondência).

O Instituto então proposto obedeceria a princípios de funcionamento que incluíam (pp. 112-114): um estatuto de autonomia administrativa e financeira; fontes de financiamento muito diversificadas, estatais e não estatais; uma actividade descentralizada baseada na prestação e aquisição de serviços, numa base contratual; planos e programas de educação integrada de adultos a nível regional e local.

Finalmente, o Relatório de Síntese relativo aos trabalhos preparatórios para o PNAEBA apontava já, com certo detalhe, para a estrutura orgânica do Instituto (cf. pp. 115-119). A nível central propunha-se a existência de cinco departamentos – formação, concepção e produção de material pedagógico, ensino por correspondência, meios audiovisuais, síntese e planificação –, a que se acrescentariam outros departamentos de apoio administrativo. A nível

regional, descentralizado, previa-se a criação de uma delegação por região, dotada de autonomia administrativa e financeira parcial, cuja acção seria apoiada e acompanhada por um conselho regional integrado por representantes de sectores estatais, de órgãos autárquicos, de associações, agentes privados, etc., interessados na EA.

Ficava assim prefigurada uma estrutura concebida em termos inovadores, que se antecipava enquanto realidade proposta a outros organismos do género que haveriam de ser criados mais tarde na administração pública, e que sobretudo se destacava pela defesa da autonomia e insistência na descentralização educativas de uma forma até então inédita, embora sem dúvida beneficiando do capital de experiência adquirido pela DGEP imediatamente a seguir a 25 de Abril de 1974, através de realizações de tipo descentralizado, da luta contra o que então foi designado como “lisbonificação” do país, e em geral por uma concepção que apostava na emergência de um sistema nacional de EA a partir da “relação dialéctica entre as iniciativas e solicitações dos grupos e a criação de instrumentos jurídicos pela Administração” (cf. Melo & Benavente, 1979: 132-134; 44).

Ficava, ainda, para sempre lançado o germen de uma estrutura específica e autónoma de desenvolvimento da EA que de certo modo se tornaria célebre também pela forma recorrente como veio a ser reclamada e proposta e, simultaneamente, adiada e politicamente ignorada, destacando-se como mais uma das metas apontadas pelo PNAEBA que ficaram por cumprir (cf., entre outros, Belchior, 1990; Silva, 1990; Nogueira, 1996) e como possível indicador da maturidade que a EA ia entretanto alcançando, ou não, em Portugal (Melo, 1983: 8).

De facto, a não criação do Instituto nunca chegou a ser compensada por estratégias institucionais alternativas, ou mesmo pelo reforço das estruturas centrais existentes no Ministério da Educação. Ainda em 1979, a então DGEP viria a ser transformada em Direcção Geral da Educação de Adultos (DGEA), por força do novo diploma orgânico do Ministério estabelecido pelo Dec.-Lei n.º 534/79, de 31 de Dezembro, cabendo-lhe a execução do PNAEBA e o próprio lançamento do Instituto aí previsto.

Porém, em 1987, na sequência de um novo diploma orgânico (Dec.-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro), a DGEA foi extinta e as competências respeitantes à EA começaram a ser objecto de um processo de dispersão que, mais tarde, viria a ser agravado, caracterizando a situação que ainda hoje se vive. Contrariando as soluções preconizadas no PNAEBA, e até a opção tomada

aquando da criação da DGEP no início dos anos 70, a agora criada Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa (DGAE) deixava de se constituir como estrutura específica, única e autónoma, para a EA.

Como bem cedo foi notado pelos autores do relatório relativo à EA no âmbito dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (cf. Lima, *et al.*, 1988: 173), aquela decisão não dava garantias de assegurar a existência de um subsistema de EA *autónomo e simultaneamente integrado num sistema global*, antes parecendo “configurar o perigo de remeter a Educação de Adultos para um ‘apêndice’ do sistema nacional de educação, subordinando-o ao paradigma escolar” (*Id., ibid.*: 173-174). Por essa razão defendiam aqueles autores que a situação deveria “ser corrigida, através da criação de um órgão próprio (ou da transformação da actual DGAE) a quem caibam relativamente ao subsistema as funções que, *grosso-modo*, cabiam à Direcção-Geral da Educação de Adultos” (*Id., ibid.*: 174), e isto para além de voltarem à proposta de criação de um Instituto Nacional, como se verá seguidamente. Não obstante, o processo seguido foi exactamente o inverso; a formalização e escolarização do sistema veio de facto a ocorrer, tal como fora previsto, e a sua fragmentação e dispersão viriam a ser agravadas a partir de 1993, quando a então Direcção Geral de Extensão Educativa (que entretanto havia substituído a DGAE já desde 1989) é extinta, sendo então criado o Núcleo do Ensino Recorrente e Educação Extra-Escolar no Departamento do Ensino Básico, cabendo ao Departamento do Ensino Secundário a coordenação referente a esse nível (Dec.-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril).

E assim, às hesitações e aos *bloqueios* dos anos 80 (cf. Silva, 1990: 27-38) sucedem-se a *desinstitucionalização* (cf. Lima, 1994: 16-24) e os *(des)caminhos* (cf. Nogueira, 1996: 151-158) da EA durante os anos 90. Em boa parte o resultado de uma reforma educativa que passou ao lado da EA (tal como, de resto, a Lei de Bases do Sistema Educativo aprovada em 1986) e de opções de política educativa que rejeitaram um expressivo capital de conhecimentos e experiências, de trabalhos e propostas para o desenvolvimento autónomo e integrado do sector.

Isto mesmo havia sido admitido em 1987 no diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (constituído por Licínio Lima, Manuel Lucas Estêvão, Lisete Matos, Alberto Melo, Amélia Mendonça), e por essa razão o respectivo relatório insiste na necessidade de dotar o sistema de EA de uma verdadeira “carta de deveres” do Estado, comprometendo-o a uma política de desenvolvimento e de

descentralização e procedendo à criação urgente do Instituto Nacional de Educação de Adultos, contrariando desse modo as tendências já então observáveis para a pulverização e para a perda de identidade e unidade da EA.

No relatório publicado no início de 1988 pela Comissão de Reforma (*Documentos Preparatórios III*), formulava-se um modelo de administração democrático, participativo e descentralizado para a EA, com uma forte componente regional e local (autónomas). No âmbito das propostas relativas à administração central incluía-se: a criação de uma comissão especializada permanente para a EA no âmbito do Conselho Nacional de Educação; a elaboração e execução de um plano estratégico nacional de desenvolvimento de recursos humanos com a finalidade de estabelecer grandes objectivos e de coordenar recursos e acções; o desenvolvimento de instituições de educação à distância, designadamente de uma Universidade Aberta; a criação de um organismo próprio, ou a transformação da então Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa que, relativamente ao subsistema de EA, pudesse vir a assegurar as funções que genericamente cabiam à anterior Direcção Geral de Educação de Adultos; e a criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos.

Este Instituto, que ao contrário do que o PNAEBA havia previsto não substituiria a direcção geral proposta, era antes concebido como um centro autónomo especializado e não como um órgão clássico da administração central. Seria por isso dotado de grande flexibilidade organizacional, bem como de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica. Entre outras funções previa-se que o Instituto actuasse nos domínios de: investigação; formação de formadores, gestores e inspectores e outros técnicos; estudos de avaliação; fomento e apoio à inovação; cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa; estudo, formulação e outorga de equivalências e de créditos, tendo em vista o reconhecimento e a adequada valorização da experiência prévia dos adultos (Lima, *et al.*, 1988: 163-177).

No que concerne à administração de nível regional, e face à inexistência de regiões administrativas, mas apenas de direcções regionais de educação de tipo desconcentrado, optava-se por uma solução ideal que pressupunha a regionalização do país mas, alternativamente, considerava-se de forma realista um cenário de mera desconcentração (que de facto é aquele que ainda hoje se verifica). E assim, por um lado considerava-se a criação de departamentos regionais de educação (descentralizados), com competências pró-

prias e gozando de autonomia, no quadro dos quais se integrariam serviços especializados de EA. Enquanto tais estruturas regionais e autónomas não fossem criadas sugeriu-se uma alternativa: “A possibilidade de criação imediata, enquanto os departamentos regionais de educação não dependerem das futuras regiões administrativas a criar, de conselhos consultivos, ou mesmo deliberativos, que garantam a participação dos interesses regionais e a articulação a nível regional dos diversos domínios de intervenção social, económica e cultural” (Lima, *et al.*, 1988: 185).

Finalmente, quanto ao nível local, e depois de concluírem que a Lei de Bases remetia tudo para regulamentação posterior a fim de determinar quais as competências dos municípios, os autores apresentavam um balanço positivo da intervenção das autarquias na EA e propunham, entre outros aspectos: o alargamento e o desenvolvimento das formas de cooperação com as autarquias; a defesa do incremento da participação das autarquias na EA, designadamente em termos de participação nas decisões; a possibilidade de criação de conselhos municipais de EA; a necessidade de vir a rever as políticas e as práticas de atribuição de apoios e subsídios a associações, organizações locais e projectos de intervenção socioeducativa (Lima, *et al.*, 1988: 186-190).

* * *

Como se sabe, as propostas relativas à reorganização e administração da EA, e designadamente à criação de um Instituto Nacional, foram bem cedo submetidas a uma situação de silêncio oficial e, seguidamente, de ausência de medidas minimamente congruentes (Lima, 1988: 82).

Não obstante o seu aparente renascimento cíclico, como proposta de criação que pareceria estar condenada a ser publicamente formulada uma vez de dez em dez anos, para logo ser denegada e cair no esquecimento, a verdade é que, pelo contrário, a ideia de criação de uma estrutura organizativa de coordenação de uma política de EA (à semelhança do que, há já tantas décadas, vem ocorrendo em muitos países europeus) não perdeu actualidade nem defensores. De facto, a inexistência de tal estrutura foi um dos aspectos considerados mais negativos da situação da EA em Portugal por 80% dos inquiridos através de investigação levada a cabo pela Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho em 1994, no âmbito do projecto internacional *EuroDelphi* (cf. Lima & Oliveira, 1995). Também o Programa

Eleitoral de Governo apresentado pelo Partido Socialista era claro ao afirmar que o Governo do PS “procederá à criação de um serviço de concepção, planeamento e coordenação da política de educação de adultos, que terá como uma das suas prioridades a de combinar uma matriz de correspondência entre níveis de progressão na formação escolar e na formação profissional, definir e aplicar esquemas de certificação e de valorização académica de competências e de conhecimentos adquiridos na prática profissional e ao longo da vida. Simultaneamente, em articulação estreita com o poder local, redefinir-se-ão as competências autárquicas no domínio da promoção das actividades de educação de adultos” (Partido Socialista, 1995: IV-11). Em 1996, o Parecer n.º 1/96 do Conselho Nacional de Educação (cujo projecto foi elaborado por José Ribeiro Dias) recomendará ao Governo que concretize “a criação, já prevista no PNAEBA de 1979 e requerida pelo consenso geral, de um Instituto Nacional de Educação de Adultos” (CNE, 1997: 105).

Até que, recentemente, um outro Grupo de Trabalho (constituído por Alberto Melo, Ana Maria Queirós, Augusto Santos Silva, Lucília Salgado, Luís Rothes, Mário Ribeiro), nomeado pela Secretária de Estado da Educação e Inovação (Despacho n.º 10534/97, de 16 de Outubro) apresentou as suas propostas de estratégia para o desenvolvimento da EA, sob o lema “Uma Aposta Educativa na Participação de Todos”, e aí incluiu, sob a designação de “agência”, a proposta de criação de uma estrutura organizativa da EA (cf. Melo, *et al.*, 1998: 58-62); e, na sua sequência, também a já referida Resolução do Conselho de Ministros (n.º 92/98, de 25 de Junho) veio anunciar o relançamento da EA em Portugal e um programa de desenvolvimento da Educação e (agora também da) Formação de Adultos, designadamente através da criação de uma “Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos”.

Independentemente da designação que vier a ser adoptada, e até dos contornos precisos em termos organizacionais e administrativos (que, naturalmente, deverão ser os mais adequados à política que se pretenda prosseguir), parece finalmente em curso de criação uma estrutura específica e autónoma para a Educação e Formação de Adultos (EFA) capaz de responsabilizar o Estado e a Administração Pública; mesmo quando está fora de questão defender o exclusivo da intervenção do Estado e muito menos o enclausuramento da EFA no seio da Administração Pública (Silva & Rothes, 1996: 61), o que de resto, e como se viu, nunca foi de facto proposto no passado. Não foi, portanto, por essa razão ou receio que aquela estrutura foi

adiada durante os últimos vinte anos, mas exactamente devido à crescente desresponsabilização do Estado e à ausência de medidas de coordenação, de mobilização e de apoio por parte da Administração Pública a tantas iniciativas promovidas pela sociedade civil, por movimentos cívicos, culturais e associativos que, não obstante, continuaram a ocorrer embora desapoitados, dispersos e fragmentados.

3.

PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL: A CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA NACIONAL

3.1 O DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA

Apelando às prioridades de acção do Governo, a Secretária de Estado da Educação e Inovação constituiu, por despacho n.º 10534/97, de 16 de Outubro, um grupo de trabalho a quem incumbiria elaborar um documento de estratégia para o desenvolvimento da educação de adultos, do qual deveria constar:

- “a) a definição operacional deste sector;
- b) um balanço da situação actual em Portugal;
- c) propostas de concretização e expansão a curto e médio prazo;
- d) proposta do quadro de referência para um concurso nacional de projectos extra-escolares, com particular impacte na educação de adultos”.

O referido documento viria a ser apresentado pelo grupo de trabalho em Dezembro de 1997 (e publicado pelo Ministério da Educação em Abril de 1998), sob o título *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos*. Aí se reconhece, entre outros aspectos, que, por urgência da sua elaboração, não foi possível solicitar a participação, nesta fase, de outras entidades e personalidades interessadas neste domínio, aguardando-se, no entanto, que elas venham a participar de modo mais activo na fase da sua “gradual concretização” (Melo, *et al.*, 1998:11).

Em termos genéricos, sobressai deste trabalho a preocupação de situar a urgência do desenvolvimento da educação de adultos face às grandes necessidades da sociedade hodierna e, mais concretamente, da sociedade portuguesa, ao mesmo tempo que se especificam algumas dimensões e vias

da educação de adultos que a criação de um sistema autónomo em Portugal deveria considerar, com recurso a instrumentos de intervenção específicos, tanto técnicos como financeiros.

No que diz respeito concretamente à situação da população portuguesa actual, é destacado sobretudo “o grave desnível entre indicadores macro-económicos e financeiros e indicadores socioeducativos e culturais” (*Id., ibid.*: 11), preocupando-se os autores por relevar os “custos insuportáveis” da ignorância para a economia do país (custos esses que ultrapassariam o próprio investimento num programa visando a transformação do país numa “sociedade do conhecimento”), sobretudo num contexto que prenuncia “crises profundas e iminentes relativamente a emprego, competitividade relativa e a índices de coesão socioeconómica interna ou de cidadania activa” (*Id., ibid.*: 12).

No sentido de captarem as especificidades da educação de adultos em Portugal, os autores, na sequência de outras análises já realizadas (mas que não são referidas neste trabalho de um modo explícito), consideram que o balanço realizado é claramente negativo. Partindo de algumas dimensões do enquadramento conceptual, concepção predominante, papel do Estado, tipo de intervenção, natureza e volume de investimento, produção de conhecimento e investigação, o documento sublinha, em primeiro lugar, o desenquadramento conceptual da educação de adultos, uma vez que esta permaneceu, até 1975/6, “sem passado histórico, em termos de conceptualização” (*Id., ibid.*: 34). A partir desta data, assistir-se-ia às primeiras tentativas de delimitação conceptual, designadamente pela perspectiva da educação popular, apostada fundamentalmente no desenvolvimento de dimensões educativas das práticas sociais, representando um modelo que dava primazia aos “métodos de animação sociocultural sobre os da dinamização por via escolarizante e bancária, de fora para dentro, dos grupos sociais da população portuguesa” (*Id., ibid.*: 35). Uma outra medida considerada um “marco fundamental” para a definição e enquadramento teórico da educação de adultos foi a elaboração, em 1979, do projecto de plano de alfabetização e educação de base dos adultos (PNAEBA).

Por contrariar esta última tendência de valorização e aprofundamento conceptual da educação de adultos em Portugal, a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) é apresentada como um retrocesso, uma vez que remete a educação de adultos para uma concepção escolarizante ao considerar o ensino recorrente de adultos como uma das modalidades especiais de educação escolar, ao mesmo tempo que a educação extra-escolar é definida como

um processo e complemento da formação escolar. Esta mesma perspectiva escolarizante, não obstante as críticas de que foi alvo, viria a manter-se na produção normativa posterior, designadamente no Dec.-Lei n.º 74/91, que publica a Lei-Quadro da Educação de Adultos. Como conclusão deste aspecto, predominaria no nosso país uma concepção de educação de adultos sujeita à educação escolar, constituindo-se objectivamente numa educação de segunda oportunidade, remediativa das dificuldades do ensino regular.

Quanto ao papel do Estado, os autores, evitando uma análise mais aprofundada da especificidade das suas relações com a sociedade portuguesa assim como da compreensão da sua intervenção e responsabilidade no campo educativo, salientam a falta de vontade dos diversos governos para colocar nas prioridades da agenda política a questão da educação de adultos, verificando-se antes o que os autores referem como o “desmantelamento do aparelho político-administrativo” da educação de adultos, visível, desde logo, na supressão de um departamento autónomo na orgânica do Ministério da Educação. Além disso, o Estado não teria investido nunca num programa coerente de intervenção no domínio da promoção cultural e cívica, numa política mais ampla e articulada de formação, num projecto de elevação do estatuto do sector de educação de adultos como educação de primeira oportunidade.

Em congruência com esta análise, os autores consideram que o Estado, face às novas exigências da sociedade do conhecimento (insuficientemente tratada, sobretudo nas suas implicações críticas) e à necessária exigência de renovação permanente dos conhecimentos e das competências ao longo da vida, detém o “papel crucial” na animação da educação de adultos, posição que não pode identificar-se a uma qualquer orientação estatista mas antes à conciliação de iniciativas do Estado e da sociedade civil “de natureza solidária”. Neste sentido, caberia ao Estado, e mais especificamente ao Ministério da Educação, o protagonismo e a responsabilidade no arranque da dinâmica de mudança, devendo investir no desenvolvimento de parcerias (entre os sectores público, privado, cooperativo e comunitário), em que a estratégia preponderante teria em conta a combinação da “lógica de serviço público” com a “lógica de programa” (vocacionada esta para a subsidiação e outros apoios a iniciativas da sociedade civil). Não obstante a acentuação da importância das parcerias, os autores reiteram a posição, na linha da Declaração de Hamburgo (1977), de que o Estado continuará a ser “o veículo essencial para garantir o direito de todos à educação, em especial dos grupos

sociais mais vulneráveis, e para definir um contexto estratégico global”, ao mesmo tempo que deverá assumir as funções de conselheiro, financiador e agência de monitoragem e avaliação.

Neste enquadramento estratégico de iniciativa fundamentalmente estatal caberiam à iniciativa pública, de modo mais pormenorizado, especiais responsabilidades no arranque deste processo de criação de um sistema nacional de educação de adultos, na definição de critérios de credenciação, de creditação e certificação de experiências profissionais e de aprendizagens informais, na produção e disseminação de uma rede, de materiais, de equipamentos pedagógicos e de experiências inovadoras, na coordenação da formação de formadores, na disponibilização de apoios vários dentro de “uma lógica de programa”.

Como áreas de intervenção a privilegiar por um sistema de educação de adultos, no contexto da sociedade pós-industrial ou da sociedade do conhecimento (que releva a competência, a coesão, a cooperação e a cidadania), surgem as que se prendem com a formação inicial ou com a reconversão profissional que capacite para um novo tipo de inserção pós-fordista em processos de concepção, gestão e organização do trabalho; com a formação nas áreas da informação, do lazer; com a formação pessoal e social (designadamente a formação da e pela cidadania); com a formação para e pelo associativismo; com a formação para a juventude.

Do ponto de vista dos destinatários, a educação de adultos deveria estruturar-se como resposta quer, por um lado, a uma população letrada, facilitando-lhe o acesso ao saber e à aquisição de competências através de diferentes meios, cursos, recursos e contextos, e ainda a modalidades educativas de animação grupal, quer, por outro, a uma população não letrada, visando ora a aquisição de competências necessárias ao exercício da cidadania; ora a certificação com grau de escolaridade obrigatória; ora o reforço da solidariedade e do sentido comunitário; ora a formação cultural, entre outras.

Para uma melhor sistematização e clareza das propostas quanto ao papel do Estado, uma das partes do documento em análise cruza as quatro dimensões da educação de adultos (formação de base, ensino recorrente de adultos, educação e formação ao longo da vida e educação para a cidadania) com as vias pública estatal, social solidária e privada de fim lucrativo. Deste cruzamento resultam competências que o Estado deverá ter em conta, como sejam: (a) garantir uma oferta generalizada, acessível e gratuita no que diz respeito à formação de base e formação recorrente; (b) organizar respostas

apropriadas à procura em educação/formação ao longo da vida; (c) estabelecer parcerias com a via social solidária na formação de base e recorrente e apoiá-las numa base de credenciação e contratualização; (d) contratualizar e credenciar previamente, na via social solidária, as entidades formadoras ou certificar posteriormente os participantes no que diz respeito à educação e formação ao longo da vida e à educação pela cidadania. Relativamente a esta última dimensão, e dada a sua relevância, afirma-se no texto que a educação pela cidadania não deverá ser objecto de criação directa estatal.

No sentido de tornar mais claras as recomendações do grupo de trabalho a que nos vimos referindo, sintetizamos, a seguir, as principais medidas propostas:

- a) garantia de uma oferta pública educativa para adultos, distinguindo-se, por um lado, o ensino recorrente para jovens, cuja organização e enquadramento se manterão na escola (sendo excluído, por conseguinte, do âmbito da educação de adultos) e, por outro, a oferta pública educativa para adultos, pela criação de um sistema autónomo e gradualmente municipalizado;
- b) os adultos em busca de recuperação escolar deverão dispor de vias educativas próprias, dentro do conceito de ensino recorrente de adultos. As actividades devem ser geridas por unidades locais de educação de adultos (ULEAs – unidades técnicas especializadas na organização e gestão das respostas educativas a fornecer à população adulta), coordenadas pelo organizador local de educação de adultos, que será, por sua vez, contratado pela Agência Nacional após concurso público. Estas unidades funcionarão geralmente em instalações das câmaras municipais, mediante protocolo, prevendo-se neste caso também a criação de um conselho comunitário. As ULEAs devem ainda dar apoio a todas as actividades de educação de adultos, mesmo que não se destinem à obtenção de um grau de ensino. Existirá, finalmente, um plano de actividades e um orçamento elaborados pelo organizador local que, após ratificação pelo conselho comunitário, serão submetidos para aprovação à coordenação regional da educação de adultos;
- c) criação de uma Rede de Centros de Balanço de Competências Pessoais e de estruturas de validação das aprendizagens;
- d) criação da Tele-Educação e Formação de Adultos (TELEA), produ-

- tora de materiais e encarregada pela construção de centros a que serão concedidos o “selo de qualidade TELEA”;
- e) criação de um serviço, a nível central, de Credenciação e Registo das Entidades intervenientes em Educação de Adultos;
- f) criação de uma estrutura organizativa, exclusiva mas participada, de educação de adultos, a ANEA (Agência Nacional de Educação de Adultos), com um corpo técnico e um conselho nacional (em que terão assento os representantes dos ministérios mais relevantes e dos organismos de âmbito nacional e de natureza não governamental). Esta Agência actuará através da sua equipa central (reduzida) e de uma rede de Coordenadores Regionais e de Organizadores Regionais (estes dois últimos actuariam no âmbito do Conselho Regional e do Conselho Comunitário, respectivamente), competindo-lhe:
- gerir o Fundo de Desenvolvimento da Educação de Adultos, quer numa lógica de serviço público quer, em parte, numa lógica de programa, premiando através de concurso as iniciativas de maior qualidade;
 - assegurar a alfabetização e literacia básica dos adultos;
 - garantir uma oferta pública educativa generalizada e adequada à recuperação escolar dos adultos (que não possuam certificado equivalente ao 9.º ano);
 - organizar ou apoiar formas de promoção educativa, técnica, científica, cívica, artística, numa perspectiva de educação e formação permanente;
 - apoiar estruturas e processos de intervenção cívica;
 - estimular a constituição e arranque de organizações locais de animação, educação e desenvolvimento comunitário;
 - constituir uma Rede Nacional de Educação de Adultos, através de um sistema de credenciação e registo, e de um processo de animação e contacto regular com as estruturas e processos locais;
 - assegurar a todos os adultos o acesso a estruturas que lhes permitam realizar um balanço quantificado de experiências e aprendizagens e um processo de orientação e aconselhamento pessoal tendente a uma eventual validação (creditação ou certificação);

- formar formadores;
- criar e coordenar um centro de produção pedagógica e didáctica no domínio da educação de adultos, a Tele-Educação e Formação de Adultos (TELEA), com funções de apoio técnico e de reconhecimento das actividades em curso;
- lançar projectos de cooperação;
- promover campanhas mediáticas de sensibilização;
- preparar um quadro legislativo e regulamentar ao desenvolvimento da educação de adultos;
- dar início a uma estratégia de implementação da estrutura organizativa da educação de adultos em Portugal.

Para além destas medidas, seria necessário, ainda, promover investigações e publicações no domínio da educação de adultos, uma vez que é reconhecido que o grau de produção e de investigação neste domínio permanece em níveis críticos, situação que não tem contribuído para a relevância política e visibilidade pública deste sector.

Entretanto, e na sequência de alterações que este processo estratégico de definição e implementação de um sistema de educação de adultos sofreu, designadamente pela entrada em cena, como parceiro, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade e pela publicação da Resolução n.º 92/98 do Conselho de Ministros (a que nos referiremos mais à frente), surgiu a necessidade de se construir, a partir de uma base mais alargada do conceito de educação de adultos que englobaria também o vector da formação, um sistema nacional de educação e formação de adultos.

Congruentemente, a combinação das componentes cultural, cívica, científica, humanista, técnica, criativa e estética, da educação e formação, tendo como centro a pessoa adulta (com toda a sua experiência de vida pessoal, social e profissional) é ampliada, do mesmo modo que as equipas de educadores/formadores emergem como “equipas polivalentes” de concepção, organização e animação de actividades de educação e formação de adultos.

O impacto desta nova estratégia de construção de um sistema de educação e formação de adultos deverá repercutir-se também noutras dimensões anteriormente inventariadas e analisadas segundo a lógica da educação de adultos. Nesse sentido, e tendo presente alguns documentos internos do próprio Grupo de Missão, será de esperar que:

1. a garantia de uma oferta pública, generalizada e diversificada, de educação e formação de adultos se concretize na criação de um sistema autónomo e gradualmente territorializado;
2. o lançamento de um Programa de Desenvolvimento deste sector assente num Fundo de Desenvolvimento da educação e formação de adultos, venha a ser gerido por uma estrutura amplamente participada e exclusiva ao sistema de educação e formação, chamada Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA). Esta estrutura deverá possuir um corpo técnico constituído na sua maioria por elementos destacados ou requisitados do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (e/ou de outros ministérios envolvidos), e ainda um conselho nacional composto por representantes dos ministérios mais relevantes para as actividades da educação e formação de adultos e por organismos de âmbito nacional e de natureza não-governamental. Contará ainda, para a realização das suas missões, com uma rede de organizadores locais;
3. as actividades locais de educação e formação de adultos venham a ser geridas por uma unidade técnica, ou seja, por uma unidade de educação e formação de adultos (ULEFA), especializada na organização e gestão das novas respostas educativas e formativas a fornecer à população adulta e constituída com base em parcerias territoriais alargadas. A ULEFA teria personalidade jurídica e estatuto legal de associação sem fins lucrativos, funcionando com base em protocolos de base territorial entre unidades locais e a ANEFA, devendo ainda articular-se com o Conselho Local de Educação através de uma comissão própria que asseguraria a participação de todas as entidades locais;
4. se crie a Tele-Educação-Formação de Adultos (TELEA), cujas funções são fundamentalmente de produção de suportes adequados à educação e formação de adultos e de construção de uma rede de centros aos quais seja concedido o “selo de qualidade TELEA”, de acordo com determinados requisitos;
5. se constitua, aos diversos níveis, uma Rede de Centros de Balanço de Competências Pessoais e estruturas de validação dos saberes e competências adquiridos. Do mesmo modo, a criação de um serviço, a nível central, de Credenciação e Registo das entidades inter-

- venientes deverá alargar-se à educação e formação de adultos;
6. se insista na garantia da formação dos formadores, na promoção de investigações e publicações no domínio da educação e formação de adultos e, ainda, no lançamento de uma campanha mediática de sensibilização e promoção deste sector.

Poderíamos concluir esta síntese do Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos e de outros documentos internos entretanto produzidos pelo Grupo de Missão, afirmando que, enquanto fenómeno social, a educação de adultos poderia ser mais extensiva e intensivamente analisada, designadamente quanto às funções sociais que cumpre (por exemplo, de legitimação das estruturas sociais existentes ainda quando se apresenta como indutora de uma *aparente* maior igualdade de oportunidades), aos valores que estruturam quer as opções políticas relativas a este sector quer as propostas de funcionamento de um sistema nacional de educação e formação de adultos.

Contextualizada num propósito político prioritário de mudança social em que a educação e a formação global dos cidadãos são consideradas como “condição necessária para o desenvolvimento económico e social” (despacho 10534/97, de 16 de Outubro), a proposta de criação de um sistema de educação e formação de adultos visa alterar a posição caracterizada como “algo terceiro-mundista” de Portugal dentro da Europa no que diz respeito a níveis de escolaridade e qualificações, assim como a competências de literacia, procurando deste modo contribuir para sustentar as crises de emprego e de competitividade relativas e as crises verificadas nos “índices de coesão socioeconómica interna ou de cidadania activa” (Melo, *et al.*, 1998: 12). Perante este diagnóstico à situação portuguesa e face à natureza de algumas das funções que um sistema nacional de educação e formação deve cumprir, é legítimo pensar-se que a tónica escolarizante da educação e da formação de adultos talvez venha a perdurar, ou até a reforçar-se, tal como o seu pendor “carenalista” e “ortopédico” (cf. Correia, 1998).

Do mesmo modo, as referências textuais à “sociedade pós-industrial” e à “sociedade do conhecimento” parecem emergir no texto em análise algo neutralizadas do ponto de vista ideológico e como intrinsecamente boas, uma vez que não são precedidas, em termos compreensivos, de uma explicitação das eventuais agendas ocultas que podem subentender, das hierarquias do conhecimento e de poder que as estruturam e que podem vir a revelar-se contrárias à lógica da cidadania.

Não questionando aqui a justeza de se construir um sistema nacional de educação e formação de adultos leve, flexível, prevendo uma diversidade de soluções que dê conta da riqueza e diversidade das práticas em curso provenientes da “sociedade civil de natureza solidária” (Melo, *et al.* 1998: 14), nem questionando também a congruência da estratégia adoptada de combinar a “lógica de serviço público” com a “lógica de programa” (esta mais orientada para apoiar as iniciativas da sociedade civil), há que contar, no entanto, com leituras mais *gestionárias* ou subordinadas a um modelo de *necessidades de mercado*, em detrimento de uma verdadeira oferta pública de educação e formação ou de um apagamento da responsabilidade do Estado nesta área.

Finalmente, não deixa de causar alguma perplexidade o facto de a delimitação das fronteiras do Estado surgir, no Documento de Estratégia, como ambígua, uma vez que as unidades locais de educação de adultos, não obstante a ênfase na flexibilização e na valorização da oferta social e privada, e a sua definição como unidades não dependentes hierarquicamente da Agência Nacional, são representadas no Documento em análise como unidades periféricas da referida Agência (*Id., ibid.*: 62).

3.2 O PROJECTO DE SOCIEDADE S@BER +

A integração de Portugal na sociedade do conhecimento é, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 25 de Junho, um imperativo nacional, competindo à educação e formação de adultos prosseguir este desiderato. No entanto, a resposta às novas exigências desta sociedade não pode, segundo aquela Resolução, omitir o esforço de, a par de uma maior capacitação e de acesso ao saber, se minimizarem “as fracturas entre os que acedem e os que não têm ou desconhecem as condições para a ela aceder”, se garantir a igualdade de oportunidades e o combate contra a exclusão social, se promover a cidadania activa e o estímulo à iniciativa e responsabilidade individual e de grupo.

Por outro lado, um programa de desenvolvimento estratégico de educação e formação de adultos deve englobar, como um dos seus pressupostos fundamentais, o conjunto de processos de aprendizagem, formais ou não formais, através dos quais se aperfeiçoam e satisfazem as necessidades próprias e das suas sociedades; deve, também, combinar a lógica de serviço público e uma lógica de programa traduzida esta na disponibilização de

apoios de diversa índole. Por fim, o programa em causa deve vocacionar-se para o estabelecimento de parcerias entre diferentes sectores, instituições e agentes de intervenção comunitária.

Consequentemente, o Grupo de Missão, criado pela presente Resolução, para o desenvolvimento da educação e formação de adultos, deverá, entre outros aspectos, lançar e executar este Projecto de Sociedade S@BER +, com as seguintes atribuições:

- a) criação, por um processo participado, de uma agência nacional de educação e formação de adultos;
- b) articulação estratégica e técnica intra e interministerial com vista à definição e arranque de projectos piloto em cooperação;
- c) articulação estratégica com as autarquias, escolas, parceiros sociais e entidades privadas visando a elaboração de planos e unidades territoriais de educação e formação de adultos;
- d) articulação técnica com todos os actores com experiência neste domínio, em ordem a recolher as “melhores práticas em curso” que fundamentem novos conteúdos, processos e instrumentos para a educação e formação de adultos, não esquecendo o recurso às novas tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente em acções dirigidas às comunidades portuguesas no estrangeiro;
- e) constituição e animação de uma rede nacional de animadores locais;
- f) difusão das “boas práticas” neste domínio e avaliação da nova política de educação e formação de adultos;
- g) construção experimental e gradual de um sistema de validação formal dos saberes e competências informais;
- h) promoção, numa primeira fase, de concursos nacionais para financiar e apoiar iniciativas que visibilizem este campo e para, num segundo momento, co-financiar e garantir o acompanhamento das propostas de maior impacto no desenvolvimento de “um sistema autónomo e coerente” de educação e formação de adultos.

Deverá, então, o Grupo de Missão lançar e executar, por um período de seis meses, estas actividades que decorrem do “Projecto de Sociedade S@BER +”, decorridos os quais será criada a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, transitando para uma comissão instaladora as incumbências do actual grupo de missão.

Da leitura da Resolução do Conselho de Ministros transparece clara-

mente a ideia de que o “Projecto de Sociedade S@BER +” deverá caracterizar-se pelo seu elevado potencial estratégico de desenvolvimento da educação e formação de adultos, pela sua abrangência e participação nas fases de consulta e experimentação, devendo propiciar ainda estruturas maleáveis de organização, com soluções diversificadas e inovadoras em termos de oferta educativa e de articulação institucional.

3.3 CENÁRIOS ORGANIZACIONAIS E POLÍTICAS EDUCATIVAS

Tendo em consideração, como termos de referência, os conteúdos dos documentos disponibilizados pelo Grupo de Missão, nomeadamente o Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos, e no pressuposto de que só com a discussão de possíveis alternativas poderia chegar-se a uma proposta consistente, ponderou-se a viabilidade de alguns modelos organizacionais (ou cenários) para a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), a seguir sucintamente enunciados. A opção por privilegiar na discussão dos cenários o nível local prendeu-se com a convicção de que é a este nível que as questões organizacionais, por serem mais complexas, exigem opções mais inovadoras.

Cenário A

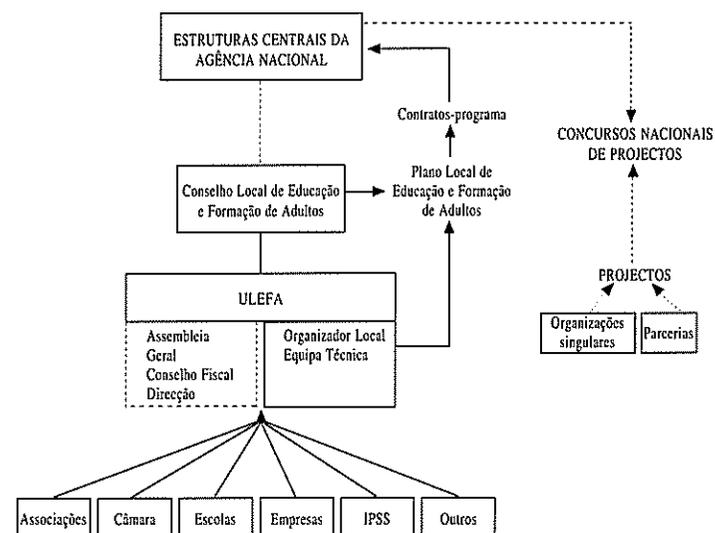
As ULEFAs como associações de direito privado

Um primeiro modelo suporia a existência, normalmente a nível concelhio, de organizações de direito privado designadas ULEFAs (Unidades Locais de Educação e Formação de Adultos) originadas na associação voluntária de diferentes parceiros locais (escolas públicas e privadas, câmaras municipais, instituições privadas de solidariedade social, associações de diferente natureza, empresas, sindicatos, etc.) os quais articulariam os respectivos interesses no sentido de fazer aprovar (e vir a executar) um Plano Local de Educação e Formação de Adultos. Este Plano Local, quando reconhecido pela ANEFA, poderia ser co-financiado através de contratos-programa, não dispensando embora a procura de outras fontes de financiamento.

Neste modelo, as ULEFAs assumiriam uma grande complexidade

organizacional na medida em que se esperaria que executassem a coordenação e gestão de uma série de projectos e programas abrangendo domínios como a animação comunitária, a educação e formação de adultos não convencional, passando pela assunção de valências de ensino recorrente de adultos e de educação extra-escolar, orientação da procura de educação e formação em função de outras necessidades da população adulta de uma determinada área de intervenção, animação de Clubes de Conhecimento e Clubes S@BER +, funções de certificação e de creditação, etc. Não seria assim indiferente a esta complexidade organizacional a possibilidade de as ULEFAs disporem de uma Equipa Técnica permanente, contando igualmente com a presença, a tempo inteiro, de um técnico de educação e formação de adultos com funções de coordenação (eventualmente designado por Organizador Local) que poderia ser destacado pela ANEFA. A figura 1 procura traduzir, no essencial, a configuração parcial do modelo.

Figura 1 – Cenário A



Ao discutir a viabilidade do modelo acima descrito conclui-se facilmente pela dificuldade da sua operacionalização, tendo em conta, sobretudo, os seguintes aspectos:

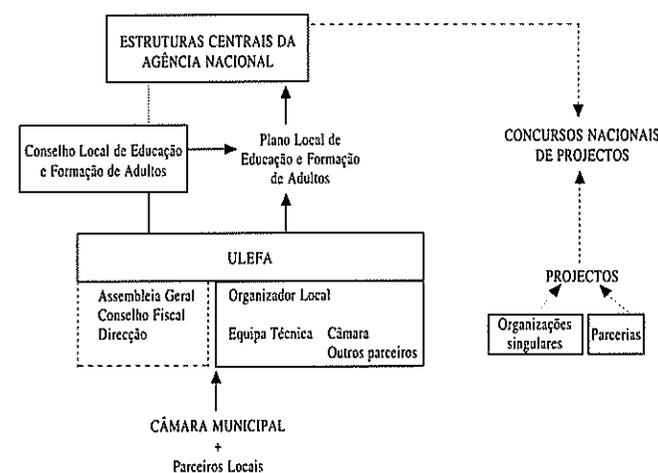
- as ULEFAs, enquanto associações de direito privado, poderiam inviabilizar (ou, pelo menos, dificultar substancialmente) que se constituíssem como seus sócios-fundadores todas as instituições ou organismos públicos (por exemplo, escolas básicas e secundárias) que não têm actualmente autonomia própria para esse efeito;
- as ULEFAs, enquanto associações voluntárias, teriam, por imposição legal, órgãos de direcção e gestão próprios (assembleia geral, conselho fiscal, direcção) cujo funcionamento poderia colidir com a criação de outros órgãos que deveriam necessariamente enquadrar o funcionamento das ULEFAs – por exemplo, um Conselho Local de Educação e Formação de Adultos;
- as ULEFAs, enquanto organizações que num determinado espaço territorial (eventualmente a nível concelhio) teriam como função articular e maximizar interesses muito diferenciados, exigiriam uma capacidade organizacional acrescida relativamente à capacidade de realização própria de cada uma dessas organizações individualmente consideradas – o que dificilmente motivaria ou persuadiria os actores individuais e colectivos a agir se os esforços de articulação e negociação suplementares exigidos para a elaboração e consecução de um Plano Local de Educação e Formação de Adultos não traduzissem a possibilidade de *empowerment* efectivo ou não implicassem a garantia de co-financiamentos significativos por parte da ANEFA, viabilizando assim a concretização desse Plano Local;
- a presença de um Organizador Local, na qualidade de quadro da ANEFA e com funções de coordenação técnica, ainda que pudesse constituir um recurso importante para o funcionamento das ULEFAs, não poderia ser imposta aos parceiros locais – o que aconselha admitir, face a tal hipótese, que pudessem vir a verificar-se algumas dificuldades no processo de criação das condições mínimas da sua instalação e actuação.

Cenário B

As ULEFAs como associações tendencialmente municipalistas

As dificuldades práticas (e, eventualmente, legais) para instalar as ULEFAs nos moldes enunciados no primeiro cenário poderiam ser resolvidas se fossem introduzidas algumas alterações importantes – alterações que originariam um outro modelo organizacional, que poderíamos designar por modelo (tendencialmente) municipalista. Tratar-se-ia, neste caso, de dar protagonismo às autarquias para, em articulação com os parceiros locais interessados, constituir as ULEFAs. Neste cenário, parece mais plausível que as autarquias, enquanto órgãos de administração autónoma, pudessem partir para a constituição de uma associação, com personalidade jurídica adequada, que resultasse da convergência da iniciativa pública estatal, social solidária e privada, e que pudesse vir a acolher uma Equipa Técnica permanente e um Organizador Local, responsáveis pela coordenação de um Plano Local de Educação e Formação de Adultos. Neste cenário alternativo, o Plano Local daria assim visibilidade a uma política concertada de educação e formação de adultos, a desenvolver num determinado concelho, tornando naturalmente também imprescindível a constituição de um Conselho Local com atribuições de aprovação, acompanhamento e avaliação dessa mesma política.

Figura 2 – Cenário B



Esta solução, não sendo totalmente coincidente com a do Documento de Estratégia, viria ao encontro das expectativas nele expressas relativamente à possibilidade de as ULEFAs assumirem uma parte da oferta educativa para adultos, “num sistema autónomo e gradualmente municipalizado” em que a criação de um “Conselho Comunitário” poderia desempenhar um papel importante na “aprovação de uma Plano de Actividades e respectivo Orçamento”, neste caso, elaborados anualmente pelo Organizador Local (Melo, *et al.*, 1998: 49-52).

As eventuais objecções a um cenário tendencialmente municipalista poderiam advir do facto de:

- haver organizações locais que não aceitariam, por razões diversas, o protagonismo das Câmaras Municipais na constituição das ULEFAs, eventualmente pela capacidade que muitas possuem de hegemonizar e/ou *partidarizar* a condução dos processos sociais locais, ou de desequilibrar a constituição das parcerias;
- subsistirem neste cenário algumas das desvantagens do primeiro modelo, por exemplo, a necessidade de compatibilizar o funcionamento dos órgãos legais próprios de uma associação com os órgãos a criar nas ULEFAs (Equipa Técnica e Organizador Local).

Cenário C

As ULEFAs como serviços de uma rede pública de educação e formação de adultos

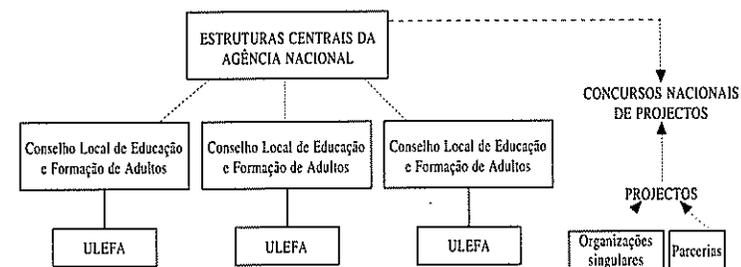
Um terceiro cenário poderia basear-se no funcionamento de ULEFAs enquanto serviços locais estruturantes da ANEFA, constituindo-se como o nível organizativo local mais elementar de uma rede pública para a educação e formação de adultos.

As vantagens deste modelo (quase exclusivamente rede pública) seriam essencialmente derivadas do facto de o Estado assumir sem ambiguidades a educação e formação de adultos como política pública, contrariando assim as tendências para a adopção de políticas híbridas – políticas essas que apenas parecem ser exequíveis quando existe, por parte da sociedade civil, uma grande vitalidade que se expressa quer pela capacidade de mobilização autónoma, quer pela capacidade de desenvolver articulações e sinergias em parceria com o Estado. Porém, no quadro social, político e económico actual,

a retracção do Estado de uma área em que, como parece ser consensual, nunca actuou ou investiu suficientemente (pelo que nunca chegou a existir uma política de educação de adultos), parece no mínimo paradoxal.

No entanto, as desvantagens da adopção de um modelo construído na base de uma acção meramente estatal na área da educação e formação de adultos teriam que ser ponderadas. Isto porque não parece possível (nem seria desejável) excluir do âmbito de uma ANEFA a possibilidade de apoiar e articular as mais diferentes iniciativas não-estatais de educação e formação de adultos, procurando a sua compatibilização no quadro de uma política de educação e formação de adultos amplamente participada. Esta compatibilização poderia ser conseguida através de protocolos diversos e através das normas de financiamento público dos contratos-programa que a ANEFA viesse a celebrar com outras associações e organizações da sociedade civil, bem como através de financiamento directo a Projectos de educação e formação de adultos, no quadro de concursos nacionais realizados para o efeito, para a prossecução de objectivos estratégicos nesta área.

Figura 3 – Cenário C



Cenário D

A coexistência de ULEFAs, de iniciativa pública, com USEFAs de iniciativa privada e social solidária

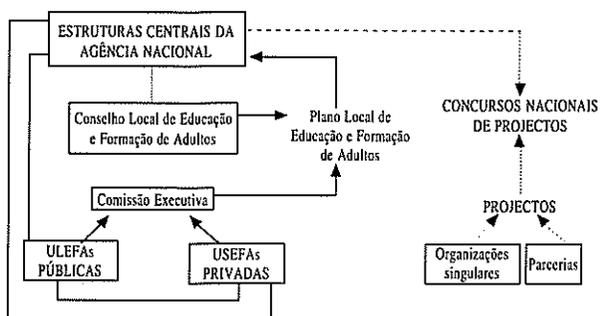
Um quarto modelo poderia assentar na possibilidade de coexistência de Unidades Locais de Educação e Formação de Adultos (ULEFAs) públicas

e de Unidades Sociais de Educação e Formação de Adultos (USEFAs) privadas e/ou de iniciativa social solidária. Neste cenário, a concertação de interesses na área da educação e formação de adultos, numa determinada unidade territorial de intervenção, não seria induzida pelo processo social de constituição de uma ULEFA ou de uma USEFA, como em alguns dos cenários anteriores se supõe, mas seria realizada *a posteriori*, isto é, teria de ser promovida depois da constituição, quer das ULEFAs, quer das USEFAs, através da acção de uma Comissão Executiva.

Neste cenário, a elaboração de um Plano Local de Educação e Formação de Adultos caberia à Comissão Executiva que o submeteria à aprovação do Conselho Local e que, posteriormente, assumiria a coordenação da sua execução.

Com este mesmo cenário organizacional seria de admitir que as ULEFAs públicas e as USEFAs privadas ou social solidárias pudessem funcionar autonomamente quando não fosse possível articularem-se para a implementação de um Plano Local ou, mesmo quando houvesse essa articulação, quisessem manter Projectos não inscritos no Plano Local. Isto é, as vantagens deste modelo residiriam sobretudo na não imposição de uma articulação de interesses entre as iniciativas da sociedade civil e as iniciativas do Estado, embora mantendo sempre, como horizonte, esta possibilidade.

Figura 4 – Cenário D



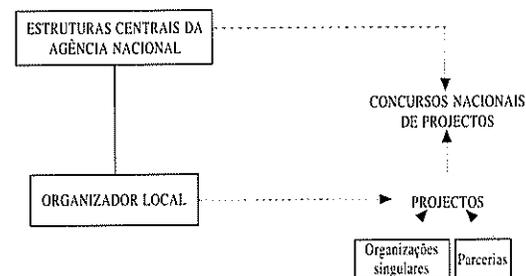
Cenário E

Os Projectos como instrumentos de realização local da política da ANEFA

Um outro cenário possível seria o de criar uma ANEFA apenas com funções de promoção, apoio, acompanhamento e avaliação de uma política de educação e formação de adultos. Neste quadro, qualquer acção na área da educação e formação de adultos seria realizada na base de Projectos financiados ou co-financiados, após selecção de candidaturas em concurso público. A estes concursos, abertos pela ANEFA para a realização de acções de educação e formação de adultos em áreas prioritárias, poderiam concorrer organizações públicas e privadas, singularmente ou através de parcerias, podendo ou não o Organizador Local ter um papel activo na indução e organização destas candidaturas.

As vantagens deste modelo estariam no facto de ser suportado por uma estrutura organizacional muito leve, e as desvantagens estariam sobretudo na manutenção de acções fragmentadas a nível local ou regional, sem qualquer possibilidade de articulação, protelando assim a implementação de Planos Locais necessários à consecução de uma política concertada de educação e formação de adultos.

Figura 5 – Cenário E



CONCLUSÃO

A problematização dos modelos anteriores, aqui exemplificada de forma muito resumida, não constituiu um exercício meramente teórico; correspondeu antes a uma etapa necessária à clarificação de opções que contêm dimensões políticas importantes e que são, num trabalho desta natureza, incontornáveis.

Neste sentido, não se ponderou apenas a exequibilidade de cada um dos modelos, mas sobretudo as implicações que a sua adopção comportaria em função de uma determinada política de educação e formação de adultos – política essa que se pretende concretizar numa conjuntura histórica particular, marcada nomeadamente pela redefinição da centralidade do Estado na regulação dos processos sociais e pela salutar necessidade de abertura ao protagonismo de novos actores colectivos.

A aceitação destes pressupostos, porém, não significa que o Estado democrático possa ser visto como sujeito histórico ultrapassado, mas antes que lhe cabem funções novas e que se lhe exigem formas de actuação diferentes, devendo manter a capacidade de definir e concretizar políticas públicas que assegurem não apenas os direitos humanos básicos e promovam a coesão social, mas que estejam igualmente voltadas para dimensões estratégicas (como a educação e formação de adultos) que preparem para enfrentar os desafios e as ameaças, mas também para aproveitar as vantagens, que as várias formas de globalização contraditoriamente comportam.

Neste sentido, por exemplo, não se justificaria uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos que apenas viesse a actuar como indutora indirecta, ou simples instância de financiamento e reconhecimento de acções, programas e projectos, exclusivamente originados na chamada sociedade civil (Cenário E); e igualmente não se justificaria a criação de uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos que se propusesse controlar, enquadrar ou tutelar todas as iniciativas estatais e não-estatais neste domínio, desvalorizando as imensas potencialidades e virtualidades dos processos de desenvolvimento individuais e colectivos radicados na autonomia dos novos movimentos sociais ou impulsionados pelo livre e criativo exercício da cidadania – aspectos atrás salvaguardados mesmo na hipótese de opção por uma *rede quase exclusivamente pública* (Cenário C).

Entre os dois extremos anteriores, o papel do Estado também poderia

passar por um modelo fortemente descentralizado, permitindo um protagonismo claro às autarquias municipais no desenvolvimento de uma política de educação e formação de adultos, ainda que necessariamente concertada com outros parceiros locais (Cenário B); mas o papel do Estado seria já muito ténue e indirecto em outros modelos onde a iniciativa privada e/ou social solidária aparece como imprescindível (ou mesmo como dominante) na concretização dessas mesmas acções e projectos locais (Cenário A e Cenário D).

Todavia, como facilmente se depreende, os modelos discutidos não se excluem mutuamente, podendo antes articular-se em configurações híbridas. Estas configurações, aliás, poderão mesmo ser o único caminho possível para promover a convergência entre a riqueza e heterogeneidade de experiências, redes, parcerias e actores que dinamizam os níveis local e de proximidade, e as orientações e princípios que urge definir no âmbito de uma política do Estado para a educação e formação de adultos a nível nacional. A proposta que a seguir se apresenta não pode deixar de ser lida (também) à luz destes pressupostos.

4.

**AGÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E
FORMAÇÃO DE ADULTOS: PROPOSTAS
PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO
INSTITUCIONAL**

4.1 PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES GERAIS

As propostas seguidamente apresentadas para a construção de um modelo institucional relativo a uma estrutura, específica e autónoma, de desenvolvimento e coordenação da educação e formação de adultos, inscrevem-se numa política de relançamento do sector que confere centralidade à criação de uma Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA).

Ponderadas diversas soluções institucionais e alguns cenários organizacionais, a opção que se apresenta distingue-se pela tentativa de articular elementos antes prefigurados, procurando superar algumas das suas limitações e potenciar de forma integrada as suas virtualidades.

O modelo institucional aqui proposto caracteriza-se pela adopção de estruturas organizacionais e administrativas relativamente leves, flexíveis e, em certos casos, de carácter *adhocrático*, conferindo prioridade ao nível local e às correspondentes estruturas de tipo descentralizado e autónomo. Por esta razão se admite uma grande diversidade de configurações, distintos processos, formas e ritmos de criação e instalação de estruturas locais, permitindo uma aproximação gradual ao modelo aqui idealizado. De facto, não se espera que o modelo proposto seja generalizável a todos os potenciais territórios de intervenção de forma sincrónica, mas que permita descontinuidades e, até certo ponto, recontextualizações específicas e recriações parciais do modelo, por força das dinâmicas locais e das vontades dos actores envolvidos.

Importa ainda explicitar, sucintamente, os princípios mais expressivos que suportam o modelo institucional proposto.

Responsabilização do Estado e valorização do domínio público

Reconhecendo embora a diversidade de iniciativas e de promotores que intervêm ou podem vir a intervir na educação e formação de adultos, bem como as experiências inovadoras que se inscrevem em movimentos de mobilização e maior protagonismo da sociedade civil, entende-se todavia que ao Estado compete assumir políticas públicas e estratégias de desenvolvimento do sector, responsabilizando-se não só pela criação mas também pela manutenção de uma rede pública e de um programa de desenvolvimento que traduza o carácter prioritário da educação e formação de adultos na sociedade portuguesa – prioridade tão mais justificável quanto se reconhece a falta de tradição nesta área bem como a situação de atraso que os próprios textos e discursos oficiais admitem.

Descentralização e autonomia

A democratização do Estado e da Administração Pública, longe de poder ser dada por concluída, impõe a adopção de estruturas organizacionais e de processos de decisão mais autónomos e descentralizados, indutores de maior participação, repolitização e redistribuição de poderes, e potenciadores de maiores níveis de realização pessoal e comunitária.

Representatividade e participação

A diversidade de funções, de protagonistas e de metodologias que decorre da natureza multiforme da educação e formação de adultos, exige adequadas formas de representatividade democrática bem como de exercício cívico da participação activa nos processos de decisão, traduzidas nomeadamente por processos de governo e por estruturas organizacionais e administrativas que as viabilizem e potenciem.

Direcção colegial

A opção pela natureza política dos órgãos de direcção aconselha, numa lógica de aprofundamento democrático, ao exercício partilhado e concertado dos poderes de decisão, numa perspectiva de colegialidade e de responsa-

bilização solidária entre os seus membros, incompatíveis com tendências autocráticas ou de pendor gerencialista.

Negociação e concertação

Salvaguardando a lógica do interesse público e a coerência do sistema de educação e formação de adultos, devem os responsáveis e os processos de decisão abrir-se à negociação e concertação de interesses, ao desenvolvimento de parcerias e de processos de contratualização que potenciem contributos, experiências e recursos dos actores colectivos envolvidos.

Em congruência com os princípios antes referidos, foram assumidas nesta proposta as seguintes orientações gerais:

- a) a estreita articulação entre as vertentes da educação e da formação de adultos, em todos os níveis de intervenção, sob o desenvolvimento de políticas integradas numa lógica de educação permanente;
- b) a consagração de poderes de superintendência partilhados entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, e ainda a competência conjunta da nomeação do órgão de direcção da ANEFA;
- c) a assunção, de forma integrada, das dimensões predominantemente políticas e administrativas, por um lado, com as dimensões predominantemente científicas e pedagógicas, por outro, traduzidas na existência de órgãos próprios;
- d) a opção por estruturas departamentais especializadas que permitam uma gestão mais ágil, integrada e flexível, e eventualmente de tipo matricial, evitando desta forma fenómenos de compartimentalização;
- e) a opção por uma estrutura global de tipo *achatado*, expressa num reduzido número de níveis hierárquicos e funcionais, e conferindo protagonismo às estruturas locais de carácter descentralizado e autónomo;
- f) a não consideração de estruturas de nível regional, que poderiam vir a assumir a forma de um conselho regional de educação e formação de adultos com o respectivo coordenador regional da ANEFA, enquanto não existirem políticas, planos e órgãos de decisão efectivamente descentralizados a nível regional;

- g) a associação das dimensões da investigação, da inovação e da difusão às valências estruturantes da educação e formação de adultos;
- h) a prioridade conferida aos concursos públicos como forma de provimento de pessoal e ainda como forma normal de atribuição de financiamentos e apoios, e de contratualização;
- i) a diversidade de estruturas, de protagonistas e de acções contemplada a nível local e traduzida pela variedade de soluções organizacionais admitidas, designadamente pela possibilidade de predominância da rede pública (ULEFAs), pela articulação desta com a rede social (USEFAs) e das anteriores com os Projectos.

4.2 NATUREZA E OBJECTIVOS, SUPERINTENDÊNCIA, TUTELA

4.2.1 *Natureza e Objectivos*

A Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) será um instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e pedagógica, com atribuições nas áreas da promoção, do financiamento, do acompanhamento e avaliação, da validação e certificação, da investigação e difusão, de programas e de projectos de educação e formação de adultos, designadamente nos domínios da alfabetização e literacia básica, do ensino recorrente, da promoção educativa e da formação para o trabalho numa perspectiva de educação e formação ao longo da vida, da intervenção cívica, da animação socioeducativa e do desenvolvimento comunitário.

4.2.2 *Superintendência*

A ANEFA estará sujeita à superintendência do Ministro da Educação e do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, a qual abrangerá a definição do enquadramento geral e das linhas estratégicas a que deve obedecer a sua actividade.

4.2.3 *Tutela*

A ANEFA estará sujeita à tutela do Ministro da Educação, sem prejuízo da competência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade nas matérias que concernem à formação profissional, compreendendo a aprovação dos planos anuais e plurianuais de actividades e dos projectos de orçamento, após prévia emissão dos respectivos pareceres pelo Conselho Nacional e pelo Conselho Científico-Pedagógico da ANEFA.

4.3 ATRIBUIÇÕES

Serão atribuições da ANEFA:

- a) Promover e realizar a articulação estratégica e técnica, intra e interministerial, visando o desenvolvimento global e integrado de uma política de educação e formação de adultos;
- b) Promover e realizar a articulação estratégica com as autarquias, estabelecimentos de ensino e formação profissional, parceiros sociais e entidades privadas, nomeadamente associações e empresas, tendente à elaboração de planos locais de educação e formação de adultos;
- c) Colaborar activamente no estudo e na definição de medidas de política e de planos de desenvolvimento de educação e formação de adultos;
- d) Promover e/ou realizar programas e projectos nos domínios da educação e formação de adultos, numa lógica quer de serviço público quer de combinação entre o serviço público e as iniciativas sociais e comunitárias, e nomeadamente através da celebração de contratos-programa;
- e) Financiar ou co-financiar, designadamente em regime de parceria, os programas e projectos aprovados e acompanhar e avaliar a respectiva execução;
- f) Promover o desenvolvimento e difusão da investigação em educação e formação de adultos, designadamente através da celebração

- de contratos-programa, do financiamento de projectos, ou da atribuição de subsídios a instituições científicas;
- g) Desenvolver modelos, metodologias e materiais de formação e de intervenção pedagógica e socioeducativa e contribuir para a sua divulgação e adopção;
 - h) Apoiar centros de recursos técnico-pedagógicos, de orientação e de encaminhamento, bem como outras estruturas de proximidade que estabeleçam a ligação entre as necessidades dos adultos e a oferta local de educação e formação;
 - i) Constituir e gerir um fundo financeiro de desenvolvimento e apoio às acções de educação e formação de adultos, a partir de contribuições diversificadas dos sectores públicos, privados, cooperativos, etc.;
 - j) Lançar concursos nacionais para financiamento, co-financiamento e apoio a projectos e iniciativas de educação e formação de adultos que se articulem com as prioridades políticas definidas, ou que se revistam de carácter inovador, com vista ao desenvolvimento gradual de um sistema autónomo e coerente de educação e formação de adultos;
 - k) Criar e coordenar um centro de produção pedagógica e didáctica de apoio à educação e formação à distância e a processos de autodidaxia assistida;
 - l) Criar um serviço, a nível central, de credenciação e registo das entidades intervenientes, reconhecidas como integrando uma rede nacional de educação e formação de adultos, que se tornarão parceiros privilegiados na concepção, execução e avaliação de programas e projectos neste domínio;
 - m) Construir um sistema de validação formal dos saberes e competências informalmente adquiridos e constituir uma rede de centros de balanço de competências formais, abertos à generalidade da população adulta;
 - n) Constituir, coordenar e animar uma rede nacional de organizadores locais de uma oferta alargada e diversificada de educação e formação de adultos;
 - o) Garantir a formação dos formadores de educação e formação de adultos, tendo em conta as suas funções, designadamente através da colaboração com instituições de ensino superior e ainda através de

- iniciativas próprias e com recurso, sempre que apropriado, às novas tecnologias de informação e comunicação;
- p) Lançar ou colaborar em projectos de cooperação dirigidos às comunidades portuguesas de emigrantes, às comunidades de imigrantes a residir em Portugal e aos países africanos de língua oficial portuguesa;
- q) Promover e/ou apoiar a realização de seminários, colóquios, reuniões científicas, e a edição e divulgação de trabalhos de carácter científico e pedagógico, nos domínios da educação e formação de adultos.

4.4 ESTRUTURA

4.4.1 *Serão órgãos da ANEFA a nível central*

- a) O conselho de direcção;
- b) O conselho nacional de educação e formação de adultos;
- c) O conselho científico-pedagógico;
- d) A comissão de fiscalização.

4.4.2 *Serão órgãos da ANEFA a nível local*

Os conselhos locais de educação e formação de adultos.

4.4.3 *Serão serviços da ANEFA a nível central*

- a) departamento de programas e projectos de educação, formação e avaliação;
- b) departamento de educação e formação à distância;
- c) departamento de investigação, documentação e difusão;
- d) departamento de balanço de competências, validação e certificação;
- e) departamento de organização e gestão.

4.4.4 *Serão serviços da ANEFA a nível local*

As unidades locais de educação e formação de adultos.

4.5 ÓRGÃOS CENTRAIS

4.5.1 *Conselho de Direcção*

1. O conselho de direcção será constituído por um presidente e dois vice-presidentes, equiparados, respectivamente, a director-geral e a subdirector-geral.
2. O presidente e os vice-presidentes do conselho de direcção serão nomeados por despacho conjunto do Ministro da Educação e do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, cabendo a cada Ministro a indicação de um vice-presidente.
3. A ANEFA obriga-se mediante a assinatura de dois membros do Conselho de Direcção, sendo obrigatória a do seu presidente ou de quem o substitua.
4. Compete ao conselho de direcção:
 - a) Dirigir as actividades da ANEFA;
 - b) Decidir sobre os apoios a instituições, programas e projectos de educação e formação de adultos, no quadro dos planos aprovados superiormente;
 - c) Decidir sobre a atribuição de subsídios e outras formas de apoio a realizações de interesse científico, pedagógico, sociocultural, ou editorial, nos domínios da educação e formação de adultos;
 - d) Gerir os fundos financeiros de origem nacional e internacional, designadamente comunitária, atribuídos à ANEFA ou por esta captados;
 - e) Aprovar os regulamentos internos necessários ao funcionamento da ANEFA, bem como os regulamentos relativos a contratos-programa e concursos para financiamento de projectos;
 - f) Aprovar os projectos de orçamento e eventuais alterações, a submeter à aprovação da tutela após a emissão de parecer do conselho nacional;

- g) Aprovar os planos anuais e plurianuais de actividades e os relatórios anuais de actividades, a submeter à aprovação da tutela, após a emissão de parecer do conselho nacional e do conselho científico-pedagógico;
- h) Exercer todos os actos necessários ao cumprimento das atribuições da ANEFA que não sejam da competência de outros órgãos;
- i) Aprovar a conta de gerência e remetê-la ao Tribunal de Contas;
- j) Aprovar os documentos de prestação de contas previstos na lei e promover o seu encaminhamento;
- k) Arrecadar receitas e autorizar a realização de despesas;
- l) Submeter a aprovação tutelar as aquisições, onerações e alienações de bens imóveis;
- m) Autorizar as aquisições, onerações e alienações de quaisquer direitos, com ressalva do disposto na alínea anterior;
- n) Aceitar doações, heranças, legados e subsídios, com ressalva do disposto na alínea l);
- o) Exercer as competências que lhe venham a ser delegadas pela tutela.

5. Compete ao presidente do conselho de direcção:

- a) Convocar, presidir e dirigir as reuniões do conselho de direcção, do conselho nacional e do conselho científico-pedagógico;
 - b) Zelar pela correcta execução das deliberações dos órgãos da ANEFA;
 - c) Representar, para todos os efeitos legais, a ANEFA;
 - d) Exercer as competências que lhe vierem a ser delegadas pela tutela e pelo conselho de direcção;
6. O presidente do conselho de direcção é substituído, nas suas faltas e impedimentos, por um dos vice-presidentes por ele designado.

4.5.2 *Conselho Nacional de Educação e Formação de Adultos*

1. O Conselho Nacional de Educação e Formação de Adultos será presidido pelo presidente do conselho de direcção da ANEFA e

integrará um vice-presidente do mesmo órgão e por este escolhido, e representantes designados por cada um dos seguintes organismos:

- a) Um representante do Ministério da Educação;
 - b) Um representante do Ministério do Trabalho e da Solidariedade;
 - c) Um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses;
 - d) Um representante da Associação Nacional das Freguesias;
 - e) Um representante da União das Instituições Privadas de Solidariedade Social;
 - f) Dois representantes das confederações dos trabalhadores;
 - g) Dois representantes das confederações patronais.
2. O conselho nacional cooptará até três representantes indicados por outros organismos públicos e até cinco representantes indicados por colectividades e associações culturais, recreativas e de desenvolvimento local e de organizações não governamentais, em ambos os casos nomeados pela tutela sob proposta dos restantes membros do conselho nacional, por um período de três anos, renovável uma única vez.
 3. O conselho nacional reunirá ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria, ou a solicitação da tutela.
 4. Compete ao conselho nacional de educação e formação de adultos:
 - a) Emitir parecer sobre os projectos de orçamento e eventuais alterações;
 - b) Emitir parecer sobre o relatório e contas anual;
 - c) Emitir parecer sobre os planos anuais e plurianuais de actividades;
 - d) Emitir parecer sobre os relatórios anuais de actividades;
 - e) Emitir parecer sobre outras matérias que lhe sejam submetidas pelo conselho de direcção ou pela tutela;
 - f) Tomar a iniciativa de emitir outros pareceres e recomendações relativos às atribuições e ao funcionamento da ANEFA;
 - g) Pronunciar-se sobre projectos e medidas de política e de desenvolvimento de educação e formação de adultos.

4.5.3 Conselho Científico-Pedagógico

1. O conselho científico-pedagógico será presidido pelo presidente do conselho de direcção da ANEFA e integrará:
 - a) Seis a oito personalidades de reconhecido mérito científico e pedagógico no domínio da educação e formação de adultos, nomeados pela tutela sob proposta do conselho de direcção, com mandato de três anos, renovável;
 - b) Um vice-presidente do conselho de direcção, escolhido por este órgão;
 - c) Os directores dos departamentos.
2. O conselho científico-pedagógico reunirá ordinariamente uma vez de dois em dois meses e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria, ou a solicitação da tutela.
3. Compete ao conselho científico-pedagógico:
 - a) Emitir parecer sobre os planos anuais e plurianuais de actividades;
 - b) Emitir parecer sobre os relatórios anuais de actividades;
 - c) Emitir parecer sobre todas as matérias de carácter científico-pedagógico que lhe sejam submetidas pelo conselho de direcção ou pela tutela, e obrigatoriamente nos casos relativos a formação de formadores, programas de educação e formação, validação e certificação de saberes e experiências adquiridos, investigação e desenvolvimento, produção de materiais e educação à distância;
 - d) Supervisionar e apoiar do ponto de vista científico-pedagógico a acção desenvolvida pelos departamentos da ANEFA;
 - e) Formular propostas ou sugestões sobre quaisquer matérias de carácter científico-pedagógico;
 - f) Pronunciar-se sobre projectos e medidas de política e de desenvolvimento da educação e formação de adultos;
 - g) Aprovar todos os regulamentos gerais relativos à celebração de contratos-programa, concursos de financiamento de projectos, celebração de protocolos ou acordos de educação e formação de adultos;

- h) Aprovar a constituição de júris de selecção, a nomear pelo conselho de direcção, relativos a concursos nacionais de financiamento de projectos ou de atribuição de outros apoios;
- i) Propor a concessão de subsídios e outros apoios financeiros a eventos de interesse científico e pedagógico e a publicações nos domínios da educação e formação de adultos;
- j) Elaborar, participar ou recomendar a realização de estudos que visem o desenvolvimento da educação e formação de adultos.

4.5.4 Comissão de Fiscalização

1. A comissão de fiscalização será composta por três membros, designados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, da Educação, e do Trabalho e da Solidariedade.
2. O mandato da comissão de fiscalização terá a duração de três anos, renovável, continuando porém a exercer funções até à data da sua efectiva substituição.
3. A comissão de fiscalização reunirá ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente por iniciativa de qualquer dos seus membros ou a solicitação do presidente do conselho de direcção da ANEFA.
4. Compete à comissão de fiscalização:
 - a) Examinar periodicamente a contabilidade da ANEFA e seguir a sua evolução;
 - b) Acompanhar a execução dos planos de actividades e dos orçamentos;
 - c) Pronunciar-se e emitir parecer sobre os instrumentos de gestão patrimonial e financeira;
 - d) Emitir parecer sobre a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis;
 - e) Pronunciar-se sobre quaisquer questões que lhe sejam submetidas pelos órgãos da ANEFA, ou por sua iniciativa, em matéria de gestão económico-financeira;
 - f) Elaborar anualmente relatório sobre a sua acção fiscalizadora.

4.6 ÓRGÃOS LOCAIS

4.6.1 Conselhos Locais de Educação e Formação de Adultos

1. Serão órgãos descentralizados da ANEFA a nível local, tendo em regra como âmbito territorial o nível concelhio, os conselhos locais de educação e formação de adultos.
2. Serão membros do conselho local:
 - 2.1 Representantes designados por cada um dos seguintes organismos:
 - a) Um representante do município;
 - b) Um representante do centro de área educativa;
 - c) Um representante do centro de formação profissional do IEFP.
 - 2.2 O organizador local da ANEFA.
 - 2.3 Os membros do conselho local anteriormente referidos seleccionarão um conjunto de instituições ou entidades locais a quem solicitarão a designação de representantes:
 - a) Até dois representantes de outros organismos públicos considerados relevantes;
 - b) Até dois representantes das instituições particulares de solidariedade social;
 - c) Até dois representantes de colectividades locais e associações de desenvolvimento local, ou similares;
 - d) Até dois representantes de estabelecimentos de educação e ensino;
 - e) Até dois representantes de associações empresariais ou empresas;
 - f) Até dois representantes de associações sindicais.
 - 2.4 O conselho local, com a composição que resulta dos números anteriores, cooptará até quatro personalidades de reconhecido mérito científico, pedagógico ou associativo no âmbito da educação e formação de adultos.
3. O mandato dos membros do conselho local referidos em 2.3 e 2.4 será de três anos, renovável.

4. O conselho local elegerá, de entre os seus membros referidos em 2.1, 2.3, e 2.4, o presidente e o vice-presidente, por um mandato de três anos, renovável uma única vez.
5. O organizador local da ANEFA será, por inerência, o secretário do conselho local.
6. O conselho local reunirá ordinariamente três vezes por ano e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu presidente, a requerimento de dois terços dos seus membros, ou a solicitação do conselho de direcção da ANEFA.
7. Compete ao conselho local:
 - a) Elaborar e aprovar o seu regulamento interno;
 - b) Aprovar os planos anuais de actividades e os respectivos relatórios de execução;
 - c) Aprovar o plano local de educação e formação, quando existir, emitindo sobre ele parecer obrigatório, bem como aprovar o respectivo projecto de orçamento e relatório de execução;
 - d) Acompanhar e apoiar a execução do plano local de educação e formação de adultos ou do plano de actividades em curso;
 - e) Emitir pareceres ou recomendações relativos às competências e ao funcionamento das estruturas locais da ANEFA e ao desenvolvimento dos projectos e actividades em curso;
 - f) Pronunciar-se sobre projectos e medidas de política e de desenvolvimento de educação e formação de adultos;
 - g) Apoiar o desenvolvimento de diligências junto de entidades públicas e privadas para a obtenção dos meios necessários ao desenvolvimento da educação e formação de adultos a nível local.

4.7 SERVIÇOS CENTRAIS

4.7.1 *Departamento de Programas e Projectos de Educação, Formação e Avaliação*

Compete a este departamento:

- a) Assegurar a gestão dos programas e projectos de educação e formação apoiados e financiados pela ANEFA;

- b) Promover as tarefas necessárias à avaliação de candidaturas e financiamentos de projectos de educação e formação, realizando para o efeito os estudos necessários;
- c) Proceder à avaliação de programas e projectos de educação e formação de adultos contratualizados, financiados ou co-financiados pela ANEFA;
- d) Promover a articulação entre os programas de educação e formação desenvolvidos no âmbito da ANEFA e de outras instituições;
- e) Conceber, executar e divulgar modelos, metodologias e materiais de formação e de intervenção pedagógica e socioeducativa;
- f) Elaborar, coordenar e avaliar planos e programas de formação de formadores;
- g) Coordenar e apoiar a intervenção dos organizadores locais da ANEFA;
- h) Proceder à credenciação das entidades reconhecidas como integrando a rede nacional de educação e formação de adultos.

4.7.2 *Departamento de Educação e Formação à Distância*

Compete a este departamento:

- a) Organizar e coordenar o centro de produção pedagógica e didáctica de apoio à educação e formação à distância;
- b) Apoiar centros de recursos técnico-pedagógicos, e de orientação e encaminhamento, capazes de estabelecer a ligação entre as necessidades dos adultos e as ofertas a nível local;
- c) Desenvolver metodologias e produzir materiais de apoio a modalidades de educação e formação à distância;
- d) Apoiar os projectos e acções de formação de formadores e designadamente a formação contínua dos organizadores locais, através de dispositivos adequados de educação e formação à distância;
- e) Colaborar em projectos de cooperação, designadamente junto aos países africanos de língua oficial portuguesa e às comunidades portuguesas de emigrantes;
- f) Preparar, propor e desenvolver suportes informativos e de sensibilização de agentes locais e da comunidade em geral sobre a relevância da educação e formação de adultos.

4.7.3 *Departamento de Investigação, Documentação e Difusão*

Compete a este departamento:

- a) Colaborar activamente no estudo de medidas de política e de planos de desenvolvimento de educação e formação de adultos;
- b) Promover a investigação em educação e formação de adultos, designadamente através da celebração de contratos-programa, do financiamento de projectos, ou da atribuição de subsídios, a instituições científicas;
- c) Promover e/ou apoiar a realização de seminários, colóquios, reuniões científicas, e a edição e divulgação de trabalhos de carácter científico e pedagógico nos domínios da educação e formação de adultos;
- d) Promover e participar no desenvolvimento de estruturas, redes e sistemas de informação científica e pedagógica no âmbito da educação e formação de adultos;
- e) Organizar e orientar tecnicamente o sistema de informação científica e pedagógica e de documentação da ANEFA, e promover o seu relacionamento com sistemas nacionais e internacionais congéneres;
- f) Assegurar a organização e o funcionamento de uma biblioteca especializada e de um centro de documentação, informação e difusão.

4.7.4 *Departamento de Balanço de Competências, Validação e Certificação*

Compete a este departamento:

- a) Definir e aplicar um sistema de balanço de competências pessoais e de validação formal dos saberes e competências informalmente adquiridos;
- b) Constituir e apoiar uma rede de centros de balanço de competências abertos à generalidade da população adulta;
- c) Apoiar estruturas de orientação, de aconselhamento e de encaminhamento dos adultos com vista ao prosseguimento dos seus itinerários educativos e formativos;

- d) Produzir instrumentos técnico-pedagógicos de apoio às acções de avaliação, creditação e certificação;
- e) Estabelecer articulação estreita com outras estruturas de creditação e certificação.

4.7.5 *Departamento de Organização e Gestão*

Compete a este departamento:

- a) Prestar apoio técnico aos procedimentos conducentes à obtenção e concessão de financiamentos necessários à execução dos programas e projectos aprovados;
- b) Apoiar a organização e realização de concursos para financiamento de programas e projectos de educação e formação de adultos;
- c) Prestar apoio técnico-jurídico à celebração de contratos-programa e à assinatura de convénios, acordos e outras formas de cooperação;
- d) Elaborar, sob orientação do conselho de direcção, o projecto de orçamento, o relatório e conta da gerência;
- e) Assegurar o apoio à gestão administrativa, financeira e patrimonial da ANEFA;
- f) Assegurar o apoio à gestão de pessoal no âmbito da ANEFA.

4.8 SERVIÇOS LOCAIS

4.8.1 *Organizador Local*

1. O organizador local é um agente da ANEFA que coordena e promove actividades de educação e formação de adultos num determinado território de intervenção a que corresponderá, em regra, um concelho.
2. O organizador local será seleccionado e recrutado pela ANEFA com base num concurso público que considere, nomeadamente, os requisitos exigidos pelos novos perfis profissionais e a experiência na área de educação e formação de adultos.

3. São competências do organizador local:

- a) Diligenciar no sentido de promover a instalação de uma Unidade Local de Educação e Formação de Adultos (ULEFA) através da celebração de um protocolo com as entidades interessadas, designadamente as de natureza pública;
- b) Coordenar e acompanhar as acções promovidas pela ULEFA tendo em vista a consecução do respectivo plano de actividades;
- c) Acolher e dar tratamento adequado a todas as solicitações locais no âmbito da educação e formação de adultos;
- d) Executar as orientações do conselho de direcção e dos departamentos da ANEFA e atender às solicitações e recomendações do conselho local de educação e formação de adultos;
- e) Garantir uma eficaz articulação da ULEFA com os objectivos da ANEFA, daquela com a(s) Unidade(s) Social(ais) de Educação e Formação de Adultos (USEFAs) e/ou com os responsáveis dos Projectos que desenvolvam actividades no mesmo território de intervenção, tendo em vista a indução dos processos e etapas necessários à constituição de uma futura Comissão Executiva;
- f) Representar a nível local a ULEFA.

4.8.2 *Unidade Local de Educação e Formação de Adultos (ULEFA)*

1. A ULEFA é um serviço descentralizado da ANEFA que visa promover, coordenar, acompanhar e avaliar as acções e projectos de educação e formação de adultos num determinado território de intervenção a que corresponderá, em regra, um concelho.
2. A ULEFA será coordenada pelo organizador local, podendo este ser coadjuvado por uma equipa de dimensão variável, que integre representantes dos parceiros locais, enquanto não for constituída a comissão executiva.
3. Compete à ULEFA:
 - a) Elaborar um plano de actividades e respectivo orçamento, os quais serão submetidos à aprovação do conselho local;
 - b) Promover uma oferta educativa adequada numa lógica de ensino recorrente de adultos e de uma educação e formação ao longo da vida;

- c) Assegurar o apoio a todas as actividades de educação e formação de adultos tendentes a elevar o nível educativo da população adulta;
- d) Contratar actividades de educação e formação de adultos com entidades formadoras interessadas em desenvolver acções que se enquadrem nos objectivos da ANEFA;
- e) Assumir de forma transitória e supletiva a iniciativa de organizar acções de educação e formação de adultos, sempre que não haja entidades interessadas em promovê-las;
- f) Apoiar actividades e projectos de animação comunitária e de desenvolvimento local;
- g) Apoiar a criação de Clubes de Conhecimento e de Clubes S@BER+, procurando articular-se com as suas actividades;
- h) Garantir o tratamento adequado dos processos relativos ao reconhecimento, creditação e certificação de conhecimentos e competências não formais da população adulta;
- i) Promover a articulação das iniciativas próprias no âmbito da educação e formação de adultos com outras iniciativas locais, públicas, privadas ou social solidárias, tendo em vista a construção de um futuro plano local de educação e formação de adultos;
- j) Celebrar protocolos com entidades locais interessadas na promoção e no desenvolvimento da educação e formação de adultos.

4.8.3 *Unidade Social de Educação e Formação de Adultos (USEFA)*

1. A USEFA é uma associação com personalidade jurídica, de direito privado e sem fins lucrativos, constituída com o objectivo de articular interesses, projectos e actividades locais, e de obter os respectivos apoios financeiros, na área de educação e formação de adultos.
2. A USEFA será constituída como federação de associações interessadas em prosseguir a nível local os objectivos da ANEFA, podendo ainda vir a assumir outras morfologias organizativas.
3. O estatuto de USEFA, a ser conferido pela ANEFA mediante parecer favorável do conselho local, pressupõe o reconhecimento da capacidade de elaborar, desenvolver e avaliar projectos e activi-

dades de educação e formação de adultos que sejam compatíveis com os objectivos e atribuições da ANEFA.

4. O reconhecimento do estatuto de USEFA possibilita a celebração de protocolos de colaboração com a ANEFA que poderão prever formas de comparticipação financeira ao desenvolvimento das respectivas actividades.

4.8.4 *Projectos*

1. São considerados Projectos as iniciativas locais de entidades públicas ou privadas, singulares ou em parceria, que visem concretizar objectivos de educação e formação de adultos definidos como prioritários pela ANEFA e aceites no âmbito de concursos públicos nacionais promovidos para o efeito.

4.8.5 *Comissão Executiva*

1. A comissão executiva é um órgão autónomo de coordenação permanente constituído pelo organizador local, por um representante da(s) USEFA(s) quando existir(em), e/ou por um representante das entidades que a título individual ou em parceria desenvolvam Projectos financiados ou co-financiados pela ANEFA com incidência na educação e formação de adultos num determinado território de intervenção que, em regra, coincidirá com um concelho.
2. A constituição da comissão executiva pressupõe a existência de um plano local de educação e formação de adultos aprovado pelo conselho local e reconhecido pela ANEFA, bem como a possibilidade de, nesse âmbito, subscrever contratos-programa com a ANEFA.
3. Compete à comissão executiva:
 - a) Elaborar o plano local de educação e formação de adultos, bem como o respectivo orçamento, e submetê-los à aprovação do conselho local;
 - b) Elaborar o relatório anual de actividades e submetê-lo à aprovação do conselho local;
 - c) Promover o desenvolvimento de acções e a obtenção dos meios

necessários à exequibilidade do plano local de educação e formação de adultos;

- d) Desenvolver diligências no sentido de obter a colaboração activa de outras entidades, públicas ou privadas, na prossecução dos fins da educação e formação de adultos;
- e) Celebrar contratos-programa com a ANEFA tendo por base o plano local de educação e formação de adultos aprovado pelo conselho local;
- f) Promover uma oferta educativa adequada numa lógica de ensino recorrente de adultos e de uma educação e formação ao longo da vida;
- g) Assegurar o apoio a todas as actividades de educação e formação de adultos tendentes a elevar o nível educativo da população adulta;
- h) Contratar actividades de educação e formação de adultos com entidades formadoras interessadas em desenvolver acções que se enquadrem nos objectivos da ANEFA;
- i) Apoiar actividades e projectos de animação comunitária e de desenvolvimento local;
- j) Apoiar a criação de Clubes de Conhecimento e de Clubes S@BER +, procurando articular-se com as suas actividades;
- k) Garantir o tratamento adequado dos processos relativos ao reconhecimento, creditação e certificação de conhecimentos e competências não formais da população adulta;
- l) Celebrar protocolos com entidades locais interessadas na promoção e no desenvolvimento da educação e formação de adultos.

4.8.6 *Plano Local*

1. O plano local será um instrumento estratégico resultante da negociação e concertação entre entidades públicas, privadas, social solidárias ou responsáveis pelo desenvolvimento de projectos, que consagra uma política local de educação e formação de adultos num determinado território de intervenção e num dado espaço temporal.

4.9 REGIME FINANCEIRO

4.9.1 Património

O património da ANEFA é constituído pela universalidade dos seus bens, direitos e obrigações.

4.9.2 Receitas

1. Constituem receitas da ANEFA, para além das dotações transferidas do Orçamento do Estado, as seguintes:
 - a) As comparticipações e os subsídios concedidos por quaisquer entidades públicas ou privadas, nacionais, comunitárias ou estrangeiras;
 - b) As doações, heranças ou legados de que for beneficiária;
 - c) O produto da venda de bens e de serviços prestados, nomeadamente através da realização de estudos, inquéritos e outros trabalhos de carácter técnico;
 - d) O rendimento de bens próprios e, bem assim, o produto da alienação e da constituição de direitos sobre eles;
 - e) Quaisquer outros rendimentos que por lei ou contrato lhe devam pertencer.
2. Os saldos apurados no final de cada gerência transitam para o ano seguinte nos termos da lei, seja qual for a origem das receitas correspondentes.

4.9.3 Despesas

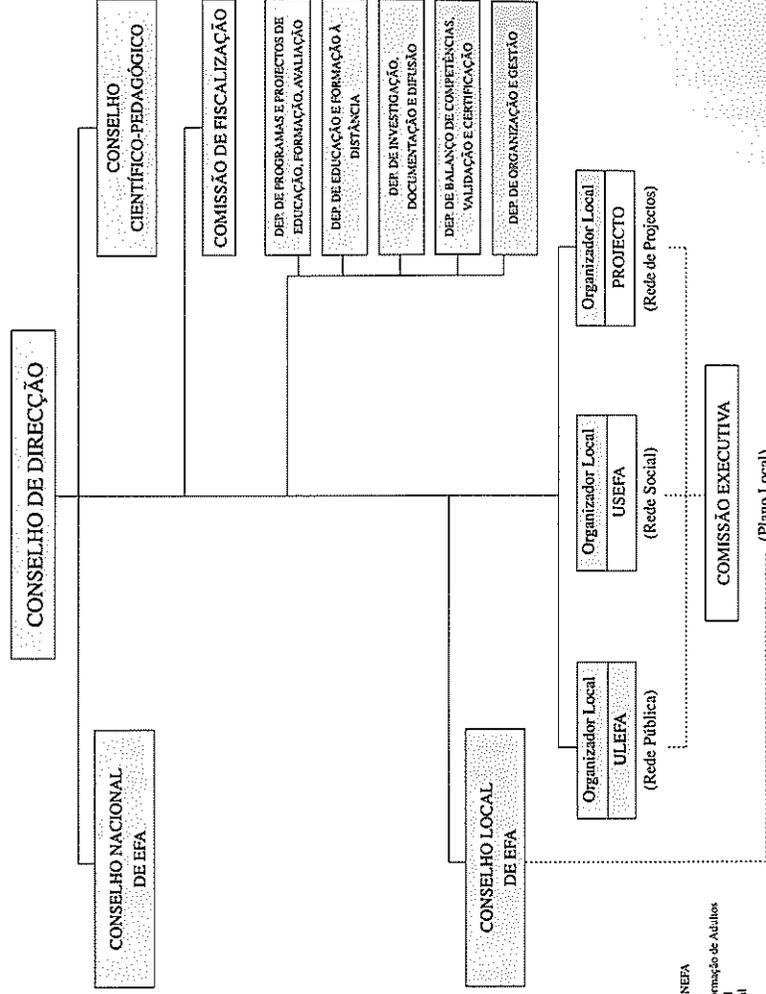
São despesas da ANEFA:

- a) Os encargos com o respectivo funcionamento e com o cumprimento das atribuições e competências que lhe são conferidas;
- b) Os custos de aquisição, manutenção e conservação de bens, equipamentos ou serviços que tenha de utilizar.

4.9.4 Gestão Patrimonial e Financeira

1. A gestão patrimonial e financeira da ANEFA gere-se pelos seguintes instrumentos de gestão previsional:
 - a) Planos de actividades e planos financeiros, anuais e plurianuais;
 - b) Orçamento de tesouraria;
 - c) Demonstração de resultados;
 - d) Balanço previsional;
 - e) Relatório anual de actividades.
2. A ANEFA utiliza um sistema de contabilidade que se enquadre no Plano Oficial de Contabilidade (POC).

AGÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS (ANEFA)
 – ORGANIGRAMA –



LEGENDA:
 [] - Estrutura da ANEFA
 DEP. - Departamento
 EFA - Educação e Formação de Adultos
 ULEFA - Unidade Local
 USEFA - Unidade Social

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELCHIOR, Fernando Henrique (1990). *Educação de Adultos e Educação Permanente. A Realidade Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1996). "A Educação de Adultos em Portugal no Contexto da Educação ao Longo da Vida. Situação. Alternativas. Recomendações. Parecer n.º 1/96" (aprovado após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo Conselheiro José Ribeiro Dias). In CNE, *Pareceres e Recomendações*, 1996. Lisboa: CNE, pp. 9-117.
- CORREIA, José Alberto (1998). *Para uma Teoria Crítica em Educação*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Licínio C. (1988). "A Reorganização e Administração da Educação de Adultos nos Trabalhos da Reforma Educativa", in *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. I, n.º 3, pp. 69-88.
- LIMA, Licínio C. (1994). "Forum de Educação de Adultos (1987-1993)". In Licínio C. Lima (Org.). *Educação de Adultos*. Forum I. Braga: Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho, pp. 13-26.
- LIMA, Licínio C. (1996). "Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática: Para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil", in *Inovação*, n.º 9, pp. 283-297.
- LIMA, Licínio C.; ESTÊVÃO, M. Lucas; MATOS, Lisete; MELO, Alberto; MENDONÇA, M. Amélia (1988). *Documentos Preparatórios III – Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos*. Lisboa: Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
- LIMA, Licínio C. & OLIVEIRA, Paula Cristina (1995). "A Participação Portuguesa no Projecto de Investigação EuroDelphi. A Educação de Adultos na Europa", in *Forum*, n.º 18, pp. 11-48.
- MELO, Alberto (1983). *Adult Education in Europe: Portugal*. Praga: European Centre for Leisure and Education.

- MELO, Alberto & BENAVENTE, Ana (1978). *Educação Popular em Portugal (1974-1976)*. Lisboa: Livros Horizonte (trad. port.).
- MELO, Alberto; QUEIRÓS, Ana Maria; SILVA, Augusto Santos; SALGADO, Lucília; ROTHES, Luís; RIBEIRO, Mário (1998). *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*. Lisboa: Ministério da Educação.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/DIRECÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO PERMANENTE (1979). *Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos. Relatório de Síntese*. Lisboa: Ministério da Educação.
- NOGUEIRA, António Inácio C. (1996). *Para uma Educação Permanente à Roda da Vida*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- PARTIDO SOCIALISTA (1995). *Programa Eleitoral de Governo*.
- SILVA, Augusto Santos (1990). *Educação de Adultos. Educação para o Desenvolvimento*. Porto: ASA.
- SILVA, Augusto Santos & ROTHES, Luís Areal (1996). "Estudo Temático sobre Educação de Adultos", in Ministério da Educação. *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP – Estudos Temáticos*. Lisboa: Ministério da Educação (no prelo).

EDIÇÕES DA UNIDADE DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS

- Conferências Internacionais da UNESCO sobre Educação de Adultos. Elsinore (1949), Montréal (1960), Tóquio (1972). (Excertos). Trad. e apres. de M. J. Gusmão e A. J. Gomes Marques. Braga, 1978 (esgotado).
- CRAVEIRO DA SILVA, Lúcio (1979). *Cultura, Participação e Desenvolvimento*. Braga, U.E.A./U.M.
- ERASMIE, Thord (1979). *A Educação de Adultos numa Perspectiva Sócio-Económica*. Braga, U.E.A./U.M.
- ERASMIE, Thord (1983). *Educação de Adultos. Uma Introdução ao Trabalho de Investigação e Desenvolvimento*. Braga, U.E.A./U.M. (esgotado).
- ERASMIE, Thord & LIMA, Licínio C. (1989). *Projectos de Investigação e Desenvolvimento em Educação*. Braga, U.E.A./U.M. (esgotado).
- GUSMÃO, M. J. & MARQUES, A. J. Gomes (1978). Apres. e Coord. *Educação de Adultos*. Braga, U.E.A./U.M.
- LIMA, Licínio C. (1982). *Metodologia numa Equipa de Trabalho de Campo*. Braga, U.E.A./U.M.
- LIMA, Licínio C. (1984). *Inquérito às Autarquias Locais do Distrito de Braga – Um Perspectiva Sócio-Educacional*. Braga, U.E.A./U.M.
- LIMA, Licínio C. & ERASMIE, Thord (1982). *Inquérito às Associações do Distrito de Braga*. Braga, U.E.A./U.M.
- LIMA, Licínio C. (Org.) et al. (1990). *Projecto-Viana (1983-1988). Um Ensaio de Investigação Participativa*. Braga, U.E.A./U.M.
- LIMA, Licínio C. (Org.) et al. (1994). *Educação de Adultos, Forum I*. Braga, U.E.A./U.M.
- LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. & ESTÊVÃO, Carlos V. (1999). *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos. Estudo para a Construção de um Modelo Institucional*. Braga, U.E.A./U.M.

- NORBECK, Johan (1981). *Formas e Métodos de Educação de Adultos*. Braga, U.E.A./U.M.
- Projecto de Investigação Participativa (1985). Relatórios Produzidos pelas Associações Participantes. Fase I (1983-1985). Braga, U.E.A./U.M.
- Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos aprovada pela Conferência Geral da UNESCO na sua décima nona reunião. Nairobi, 26 de Novembro de 1976. Trad. e apres. de M. J. Gusmão e A. J. Gomes Marques. Braga, U.E.A./U.M. (esgotado).
- RIBEIRO DIAS, José (1982). *A Educação de Adultos. Introdução Histórica*. Braga, U.E.A./U.M. (3.ª ed.).
- RIBEIRO DIAS, José (1982). *A Educação de Adultos. Educação Permanente. Evolução do Conceito de Educação*. Braga, U.E.A./U.M. (3.ª ed.).
- RIBEIRO DIAS, José (1982). *A Educação de Adultos. A Pessoa e a Comunidade*. Braga, U.E.A./U.M. (3.ª ed.).
- RIBEIRO DIAS, José; MARQUES, Abílio; SANCHO, A. Vitória; LOUREIRO, Isabel & BLANCO, Elias (1983). *Curso de Iniciação à Educação de Adultos*. Braga, U.E.A./U.M.
- VALLGARDA, Harald & NORBECK, Johan (1986). *Para uma Pedagogia Participativa. O Círculo de Estudo e o Guia de Estudo*. Braga, U.E.A./U.M. (esgotado).