



E DUCAÇÃO
E FORMAÇÃO
DE ADULTOS
POLÍTICAS, PRÁTICAS E INVESTIGAÇÃO

Luís Alcoforado • Joaquim Armando G. Ferreira
António Gomes Ferreira • Margarida Pedroso de Lima
Cristina Vieira • Albertina L. Oliveira • Sónia Mairos Ferreira

IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
2011

E DUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

POLÍTICAS, PRÁTICAS E INVESTIGAÇÃO

Luís Alcoforado • Joaquim Armando G. Ferreira
António Gomes Ferreira • Margarida Pedroso de Lima
Cristina Vieira • Albertina L. Oliveira • Sónia Mairos Ferreira

IMPrensa DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
2011

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://www.livrariadaimprensa.com>

CONCEPÇÃO GRÁFICA

António Barros

PRÉ-IMPRESSÃO

SerSilito-Empresa Gráfica, Lda

EXECUÇÃO GRÁFICA

SerSilito-Empresa Gráfica, Lda

ISBN

978-989-26-0136-6

DEPÓSITO LEGAL

340309/12

Esmeraldina Maria da Costa Veloso
Universidade do Minho

Introdução

O nosso trabalho pretende analisar o que tem sido feito em Portugal em matéria de política pública e como foram direccionados os seus objectivos de forma a incentivar e facilitar o acesso à educação de adultos por parte dos adultos idosos. Para isto, faremos uma breve contextualização da evolução das políticas de terceira idade, das imagens dos idosos e das diferentes formas de os tratar, abordando, de um modo muito sucinto, o que se fez desde o século XIX até princípios do século XXI.

A política de educação de adultos também será objecto de análise, a partir de 1985 até 2008, tentando compreender o seu sentido e o que tem sido feito em prol dos idosos nessa matéria.

1. A evolução da política de terceira idade

1.1. Dos asilos à política de terceira idade em Portugal

No século XIX, a velhice não era uma *categoria social* e nem era uma *categoria de acção política* (Lenoir, 1998). Significa, que quando alguém envelhecia e ficasse dependente, física, mental e/ou economicamente, isto seria tratado no seio da família. Estes cuidados familiares não seriam generalizados, pois nem todos os agregados familiares teriam possibilidade para prestar tais cuidados, ou nem todos os idosos teriam rede familiar que os apoiasse quando precisassem. Num contexto de ausência ou de precariedade de apoio familiar, restava a caridade de vizinhos, de beneméritos, ou do Estado.

Nesta época, a actuação do Estado em matéria de protecção social era de natureza assistencialista e muito precária. Assim, os idosos sem meios próprios e sem apoios familiares eram inseridos no grupo dos excluídos sociais, dos pobres cuja resposta pública consistia nos asilos ou numa licença para mendigar. O Estado Liberal combatia a pobreza, punindo algumas categorias de pobres e internando outras, nas quais se incluíam os velhos doentes e dependentes sem capacidade para trabalhar e se sustentar (Lopes, 1994).

A esta velhice dos asilos estava associada uma imagem negativa, de decrepitude, de pobreza e de dependência física e/ou mental.

Não pretendendo fazer uma evolução histórica da protecção social, mas antes assinalar alguns acontecimentos que consideramos importantes nessa evolução para compreendermos a forma de tratar os idosos, e quebrando a sequência temporal dessa evolução, salientamos um marco importante que foi a generalização dos sistemas de reforma e que se concretizou na segunda metade do século XX. Guillemard (1986) explica que esta generalização conduziu a que se criasse um denominador comum a um grupo de pessoas, que era a

situação de reforma. Também originou que à velhice se deixasse de associar a incapacidade para o trabalho, passando assim a velhice a corresponder a uma inactividade pensionada.

A generalização dos sistemas de reforma deu-se, em Portugal, na década de 70, o que originou um aumento significativo de reformados (Velo, 2011). Para além desta alteração na protecção social, que teve consequências importantes para o aparecimento da velhice como *categoria social*, surgiu igualmente na década de 70, mais precisamente em 1976, na Constituição da República, a declaração de uma política para a terceira idade.

1.2. A política de manutenção no domicílio (1976-1995)

Em Portugal, a política da terceira idade apresenta influências da política francesa dirigida a esta mesma faixa etária (Fernandes, 1997), a qual foi delineada no relatório Laroque, na década de 60 (Commission d'Études des Problèmes de la Vieillesse, 1962). A novidade desta política é considerar a *terceira idade* como uma *categoria social* autónoma e objecto de um tratamento específico (Guillemard, 1986). Assim, *terceira idade* é uma expressão que visa criar a ruptura com a imagem depreciativa da velhice dos asilos, promovendo uma representação de velhice autónoma, tanto física como financeiramente, mais culta, com melhor saúde e mais jovem (Lenoir, 1979).

As medidas que traduziram esta política são visíveis nos diferentes equipamentos e serviços que foram sendo criados e desenvolvidos para permitir que os idosos continuassem a viver no seu domicílio. Os Centros de Dia, os Centros de Convívio, o Apoio Domiciliário são os *ex-libris* da política de terceira idade (Velo, 2011).

É de salientar a mudança radical que esta política implantou na forma de tratar os idosos, caracterizando-se exactamente por se tornar numa política de manutenção do idoso no seu domicílio, rompendo com a antiga política de internamento nos asilos dos pobres e destinando-se pela primeira vez, especificamente, para esta *categoria social* designada por *terceira idade*.

De um modo muito sucinto, a evolução desta política em Portugal, a partir de finais da década de 70 e até 1995, caracteriza-se pela implantação dos Centros de Dia, Centros de Convívio, Centros de Noite, do Apoio Domiciliário e outros programas que tentam articular o apoio social e apoio de saúde (Velo, 2011). Para ilustrar esses programas, salientamos a elaboração do Programa de Apoio Integrado ao Idoso (PAII), em 1994, que promoveu os seguintes projectos: os passes para a terceira idade, serviço de tele-alarme, serviço de apoio domiciliário, centro de apoio a dependentes, formação de recursos humanos, saúde e termalismo e turismo sénior (Ribeiro, 1995).

1.3. Continuação da política de manutenção no domicílio (1995-2002)

Prosegue-se a política de manutenção dos idosos na sua residência, promovendo e apoiando respostas às diferentes necessidades vividas pelos mais dependentes. O PAII continua a ser desenvolvido, mantendo os mesmos projectos que foram lançados anteriormente.

Desenvolve-se uma outra medida, designada por Programa Idosos em Lar (PILAR, Despacho n.º 6, de 21/1/97), que visava a melhoria dos cuidados para população idosa,

aumentando a oferta do número de lugares em lares e também criando novas respostas, como o alojamento temporário.

Tendo em conta o que foi implementado para a população idosa, continuou-se a privilegiar a área da acção social e da saúde, dinamizando os diferentes projectos no âmbito do PAII (Veloso, 2011).

1.4. As orientações da União Europeia e a política para a terceira idade (2002-2005)

Na Estratégia de Lisboa, a par do objectivo de se criar uma economia baseada no conhecimento, tornando-se a mais dinâmica e competitiva do mundo, também se visava atingir uma maior coesão social. Para dar cumprimento às *normas* da União Europeia, foi criado em Portugal o Plano Nacional para a Inclusão (PNAI), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de Agosto. Estes Planos foram previstos como bianuais, portanto este primeiro Plano foi dirigido para o período entre 2001 e 2003. Uma das medidas que passou a fazer parte do PNAI foi o Programa de Apoio Integrado ao Idoso (PAII), que foi criado em 1994.

Para além deste PNAI, foi igualmente realizado um outro programa para o período entre 2003-2005, registando-se, em matéria de idosos, de um modo muito global, a continuidade do PAII.

1.5. A continuidade (2005-2008)

Neste período, as orientações e preocupações com a população idosa são uma continuação do período anterior. Foi elaborado um outro PNAI, para 2006-2008, cujo enquadramento é bastante claro acerca do cumprimento dos compromissos na promoção da coesão social, tendo as pessoas idosas e as crianças como uma das prioridades, pois são dois grupos que mais vivem em risco de pobreza (PNAI, 2006-2008, p. 11).

No âmbito do PNAI foram efectivamente concretizados os seguintes Programas e Acções dirigidos preferencialmente às pessoas idosas:

- Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES);
- Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (PAIES);
- Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas;
- Complemento Solidário para Idosos (CSI);
- Rede de Cuidados Continuados Integrados;

Em resumo, entre 2005 e 2008 foram implementadas medidas que, muitas delas, têm em consideração os níveis de pobreza e da situação física, assim como as precárias condições sociais e económicas em que vivem muitos dos idosos portugueses. Fica claro que as áreas privilegiadas de intervenção têm sido as da acção social e da saúde.

Assim, iremos analisar o que tem sido feito na política de educação de adultos, em matéria de educação de idosos.

2. Política de Educação de Adultos em Portugal: 1985 a 2008

A nossa análise contemplará diferentes períodos temporais, para assim considerarmos algumas das mudanças que aí ocorreram. Desta forma, destacaremos, de um modo muito sucinto, o período entre 1985 e 1995; entre 1995 e 2002; de 2002 a 2004 e por último de 2004 a 2008.

2.1. Ensino recorrente e acções de formação profissional (1985-1995)

Neste período, o que foi sendo desenvolvido limitou-se essencialmente a acções relacionadas com o ensino recorrente de adultos e com a educação extra-escolar, assim como acções de formação profissional financiadas pela União Europeia (Almeida et al., 1995; Lima, 1994; Silva, 1990).

A maioria das actividades educativas tinham como objectivo, principalmente, a preparação para o mercado de trabalho e pretendiam ser uma alternativa à via regular de ensino. Também se caracterizavam por apresentar uma concentração de jovens na população que frequentava essas actividades (Pinto, Matos & Rothes, 1998; Rothes, 2000; Sancho, 1996). Evidenciava-se ainda uma reduzida percentagem de população idosa que frequentava as actividades de educação de adultos da rede pública.

De todas as iniciativas que foram desenvolvidas neste campo, constatou-se a ausência de uma política de educação de adultos global que promovesse ou apoiasse diferentes iniciativas que envolvessem e motivassem as pessoas idosas, quer fossem iniciativas dirigidas especificamente para elas, quer tivessem um cariz mais abrangente e nas quais também pudessem participar (Velo, 2011).

2.2. Uma tentativa de revalorização da Educação de Adultos (1995-2002)

Em 28 de Setembro de 1999 foi criado um instituto público responsável pela educação de adultos em Portugal, sob a designação de Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, ou ANEFA (Decreto-Lei n.º 387/99).

Foi uma iniciativa que traduziu a vontade política de promover e valorizar o campo da educação de adultos em Portugal, apesar ser uma Agência que ficou aquém das propostas do Grupo de Trabalho (Melo et al., 1998) e da proposta da equipa da Universidade do Minho (Lima, Afonso & Estevão, 1999).

A ANEFA implantou um Sistema Nacional de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências e promoveu o planeamento e a construção de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (ANEFA, 2001a, 2001b).

É de enfatizar também a criação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA) e o desenvolvimento de Acções S@ber+.

Os cursos EFA e as acções de Reconhecimento de Competências foram frequentados maioritariamente por adultos em idade activa e foram as actividades que obtiveram um número mais elevado de participantes. Tendo em conta os dados disponibilizados pela ANEFA, no ano de 1998, 75% dos formandos pertencia ao grupo etário dos 18 aos 24 anos, os restantes 25 % situava-se no grupo etário dos 25 aos 64 anos (ANEFA, 2001c).

Mais uma vez, a população idosa não é um alvo contemplado pelas diferentes actividades educativas para adultos.

2.3. A Desvalorização da educação de adultos (2002-2004)

Assiste-se à extinção da ANEFA em 2002, tendo assumido as suas responsabilidades a Direcção-Geral de Formação Vocacional, o que parece traduzir uma preocupação maior com a formação dirigida para a qualificação do que com uma concepção mais ampla de educação de adultos.

A participação da população mais velha em actividades de educação de adultos continua a ser reduzida. Regista-se uma percentagem de 0,7% de trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 65 anos e que se inscreveram em cursos de Educação e Formação, no ano de 2005 (Estratégia Nacional de Envelhecimento Activo, s.d.).

2.4. A Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2008)

Surge a Iniciativa Novas Oportunidades, a partir de 2005, tendo ficado responsável pelas diversas actividades que foram promovidas pela ANEFA.

Esta Iniciativa estrutura-se em dois eixos principais: o primeiro eixo tem como destinatários os jovens e visa a sua qualificação. O segundo eixo tem como preocupação a qualificação dos adultos. Destaca-se claramente a preocupação com a qualificação da mão-de-obra portuguesa, que é também um objectivo claro por parte da União Europeia, delineado na chamada Estratégia de Lisboa.

A questão é que esse esforço de qualificação pode originar uma exclusão da população reformada, exactamente porque não faz parte da população activa, assim como de população activa mais velha que, devido à idade avançada, não seja abrangida por essas acções de educação e formação.

De salientar que a formação dos trabalhadores mais velhos é uma questão pertinente na actualidade, tendo em conta os objectivos delineados pela União Europeia em adiar a saída do mercado de trabalho e de aumentar o número de trabalhadores entre os 55-65 anos. Estes mesmos objectivos também foram contemplados no documento de trabalho da Estratégia Nacional de Envelhecimento Activo, preconizando que os trabalhadores mais velhos tenham acesso à educação e formação através da Iniciativa Novas Oportunidades, particularmente os que tenham menos qualificações (Estratégia Nacional de Envelhecimento Activo, s.d.).

Observando os dados disponíveis no site oficial da Iniciativa Novas Oportunidades, concretamente fazendo uma leitura do gráfico nº 14, referente aos candidatos inscritos nos Centros Novas Oportunidades desde 2007, segundo grupo etário, constata-se claramente a não participação das pessoas idosas, pois, na coluna dos inscritos, não está assinalada a linha referente ao grupo dos candidatos inscritos com 65 ou mais anos (www.novas-oportunidades.gov.pt, consultado em 7/3/2011). Aliás, o grupo etário entre os 55-64 anos regista uma percentagem de 1,2% de inscritos, o que parece traduzir a tendência para que o grupo imediatamente ligado aos de 65 e mais anos também seja desvalorizado em termos de acesso à formação, como tem vindo a salientar Guillemard (2000).

Parece, assim, que a Iniciativa Novas Oportunidades continua a tradição da política de educação de adultos em Portugal, que é não investir e promover ações e actividades que envolvem os mais velhos. Realça a sua preocupação com a qualificação da mão-de-obra mas, mesmo tendo em conta esse objectivo, os dados apontam para que a população trabalhadora mais velha também não se encontre envolvida nestas ações.

De tudo o que salientamos, parece-nos poder concluir que continuamos perante a ausência de uma política pública de educação de adultos global, integrada, abrangendo diferentes adultos activos e inactivos.

3. Conclusão

Na análise à política de terceira idade em Portugal, desde 1976 até 2008, o que ressalta é que muito se fez em prol dos mais velhos e, de entre esses, para os que são mais vulneráveis a situações de pobreza e de situações de dependência física e mental, foram criadas respostas, quer de índole de protecção social, quer de índole de cuidados de saúde. Mesmo assim, as múltiplas situações de abandono e carências de vária ordem, vividas pelos mais velhos, faz-nos reflectir acerca do muito que ainda é necessário realizar em termos de política pública para responder cabalmente a essas dificuldades.

A par disto, também nos faz reflectir que a população idosa é uma população heterogénea e que nem toda vive as mesmas situações. Assim, é necessário uma política que se preocupe com os diferentes direitos, que seja uma política global e não centrada somente nas áreas da intervenção social e da saúde, para deste modo se poder contemplar o direito à educação.

Aliás, da nossa análise, também se pode constatar que a educação de adultos, e em particular a educação dos adultos idosos, não é de todo uma preocupação pública e estatal. O nosso país, sem tradição no campo de educação de adultos (Lima, 1994), ainda dificilmente concebe a educação dos idosos como um direito pelo qual se deve lutar.

Referências Bibliográficas

- Almeida, João Ferreira de; Rosa, Alexandre; Pedroso, Paulo; Quedas, M^a João; Silva, J. A. Vieira da & Capucha, Luís (1995). *Avaliação do PRODEP/Subprograma Educação de Adultos. Relatório Final (Versão Provisória)*. Lisboa: Ministério da Educação/Departamento da Educação Básica e Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa/CIDEC & CIES.
- ANEFA (2001a). *Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Roteiro estruturante*. Lisboa: ANEFA.
- ANEFA (2001b). *Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Guia Organizativo*. Lisboa: ANEFA.
- ANEFA (2001c). *A Aprendizagem dos Adultos em Portugal. Exame temático no Âmbito da OCDE. Relatório Final. Nota de Síntese*. Lisboa: ANEFA.
- Commission d'Étude des Problèmes de La Vieillesse (1962). *Politique de la Vieillesse. Rapport da la Comission d'Étude des Problèmes da la Vieillesse*. Haut Comité Consultatif da la Population et de la Famille. La Documentation Française.
- Fernandes, Ana Alexandre (1997). *Velhice e Sociedade. Demografia, Família e Políticas Sociais em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Guillemard, Anne-Marie (1986). *Le déclin du social*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Guillemard, Anne-Marie (2000). Incertitudes et perspectives de la fin de carrière. In Dominique Taddei (org.) *Retraites choisies et progressives*. (pp. 129-142). Paris: Documentation Française. Conseil d'Analyse Économique,.

- Lenoir, Rémi (1979). L'invention du troisième âge. Constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. 26-27, 57-82.
- Lenoir, Rémi (1996). Objet sociologique et problème social. In Patrick Champagne, Rémi Lenoir, Dominique Merllié, Louis Pinto *Initiation à la Pratique Sociologique*. (pp. 51-100) Paris: Dunod.
- Lima, Licínio (Org.) (1994). Forum de Educação de Adultos (1987-1993). *Educação de Adultos. Forum I*, 13-26.
- Lima, Licínio; Afonso, Almerindo Janela & Estêvão, Carlos (1999). *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos. Estudo para a construção de um modelo institucional*. Braga: Unidade da Educação de Adultos da Universidade do Minho.
- Lopes, M. Antónia (1994). Os pobres e a assistência pública. In J. Mattoso (direc.) *História de Portugal. Vol. 5 – O Liberalismo*. (pp. 501-515). Lisboa: Editorial Estampa.
- Pinto, Jorge (coord.); Matos, Lisete & Rothes, Luís (1998). *Relatório do Estudo de Avaliação do Ensino Recorrente*. Lisboa: Ministério da Educação/Secretaria de Estado da Educação e Inovação (documento policopiado).
- Ribeiro, Maria Raquel (1995). Apoio a Idosos, intervenção no Seminário Política de família – Alguns aspectos, Conselho Económico e Social/Comissão Especializada de Política Económica e Social, Centro Cultural de Belém, 9 de Junho de 1995.
- Rothes, Luís (2000). A Educação de Adultos em Portugal. Algumas reflexões com base num projecto europeu de investigação. *Educação de Adultos. Forum II*, 153-168.
- Silva, Augusto Santos (1990). *Educação de Adultos. Educação para o Desenvolvimento*. Porto: Edições Asa.
- Veloso, Esmeraldina Costa (2011). *Vidas Depois da Reforma. Políticas públicas no contexto português e práticas educativas numa Universidade da Terceira Idade em Portugal*. Lisboa: Coisas de Ler.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro
 Despacho n.º 6, de 21 de Janeiro
 Resolução do Conselho de Ministro n.º 91/2001

Série Documentos

Imprensa da Universidade de Coimbra
Coimbra University Press

2011

