

III INTERNATIONAL MEETING OF SOCIOLOGY (ISSOW)
Education, Employment and Retirement: Transitions in risk societies

26th-27th November 2018 :: Faculdade de Letras, University of Lisbon

. Sessão 4 / Session 4

Políticas públicas de educação de adultos e mercado de trabalho local: governança e desarticulação entre necessidades e ofertas de emprego no caso dos Cursos EFA

Paula Guimarães
pguimaraes@ie.ulisboa.pt
Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Natália Alves
nalves@ie.ulisboa.pt
Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Rita Queiroga
rita.queiroga@gmail.com
Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Resumo

Este texto visa discutir as oportunidades e os desafios com os quais os responsáveis locais, os educadores-formadores e os educandos-formandos de Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA) de dupla certificação de um centro de formação profissional da rede pública do Alentejo Litoral se confrontam. Este texto surge no âmbito do projeto de investigação YOUNG_ADULLLT (1). A análise de dados empíricos decorre de entrevistas semi-dirigidas aos atores sociais identificados, através da análise de conteúdo temática. Um primeiro eixo de análise remete para a circunstância de estes Cursos favorecerem a igualdade de oportunidades entre indivíduos que, por razões diversas, não completaram a escolaridade obrigatória. Uma segunda dimensão, ao nível da governança, denota a débil articulação das análises de necessidades de educação e formação e as efetivas oportunidades locais de emprego. Uma terceira dimensão centra-se na relação destes Cursos com os percursos biográficos de jovens de exclusão e sobre a oportunidade de mudança de rumo vida de jovens.

Palavras-chave: Cursos de Educação e Formação de Adultos, políticas públicas de educação de adultos, governança

Introdução

O projeto de investigação YOUNG_ADULLLT procura debater as políticas europeias de aprendizagem ao longo da vida, atribuindo particular importância a jovens-adultos (entre os 18 e os 29 anos) em situação de vulnerabilidade social. Através desta pesquisa, procura-se interpretar as tensões que as políticas de aprendizagem ao longo da vida que visam articular finalidades de crescimento económico e inclusão social acarretam. Aposta-se também na compreensão das relações entre as ofertas destas políticas, no que remete para as orientações e objetivos, o mercado de trabalho local e os destinatários preferenciais. São também destacadas as representações que os jovens-adultos possuem sobre os Cursos de Educação e Formação de Adultos no quadro de biografias frequentemente marcadas pelo risco e pela exclusão.

A abordagem teórica na qual se baseia este projeto de investigação é a economia política cultural. A economia política cultural concede destaque aos sinais ou sistemas de sinais na comunicação e o seu significado nas atividades políticas e económicas. Na confluência da economia, da política e da cultura, Jessop propõe-se estudar a economia política e a intervenção do Estado, procurando “*combinar conceitos e instrumentos de análise semiótica crítica, e da crítica da economia política, no intuito de produzir uma abordagem distintiva, pós-disciplinar, das formações sociais capitalistas*” (Jessop, 2010, p. 197). Regista-se assim um interesse pelos sentidos atribuídos pelos indivíduos às atividades de política e económicas, em particular as políticas que promovem o desenvolvimento económico.

Dois outros conceitos complementares integram o aparato analítico. O primeiro refere-se a governança, entendida como as formas de regulação coletiva das políticas públicas que integram diversos mecanismos institucionalizados de autorregulação da sociedade civil, assim como a ação das instituições do Estado soberano, aos níveis nacional, regional e local (Benz & Papadopoulos, 2006). Neste caso, enfatiza-se a relação que se estabelece entre a decisão política e a implementação das políticas, nomeadamente os mecanismos formais e não formais que permitem o cumprimento de objetivos estabelecidos e a obtenção dos resultados pretendidos. Para o caso da educação e formação, esta discussão é particularmente importante, sobretudo se considerarmos as finalidades de justiça social e igualdade de oportunidades, associadas a outras que apostam no desenvolvimento económico que, nos estados democráticos, as políticas públicas propõem. Estas finalidades podem ser encontradas nos discursos políticos sobre educação e formação, uma vez mais próximas de outras de modernização social e controlo estatal, assim como outras ainda de gestão de recursos humanos ou, eventualmente, de democratização e emancipação (Lima & Guimarães, 2011).

Todavia, diversos estudos têm chamado a atenção para o cumprimento destas finalidades e dos resultados educativos e formativos obtidos, em termos de certificação escolar e profissional, de sucesso educativo e formativo, de inserção dos educandos-formandos no mercado de trabalho, de maior participação social e política, etc., que se encontram frequentemente longe das propostas discursivas. Neste caso, a crítica da economia política, realizada, por exemplo, por autores como Jessop (2010), tem sido particularmente acesa e tem enfatizado as derivas neoliberais das sociedades democráticas capitalistas ocidentais.

Um segundo conceito – percursos de vida -, contempla os processos de governança referidos que enquadram o curso de vida dos sujeitos, vistos como sequências biográficas, mediadas por indivíduos e instituições/coletivos. São as práticas discursivas dos vários indivíduos ou instituições/coletivos que merecem particular destaque neste projeto, podendo estas práticas favorecer a adaptação social ou a transformação social (Heinz, 1999), a conformação às finalidades políticas estabelecidas ou o afastamento dos resultados obtidos relativamente às finalidades. Aqui, cabe aos sujeitos inquiridos um lugar de relevo neste projeto, dado que é através dos seus discursos acerca das ofertas nas quais participam que se procura compreender a importância das políticas públicas e os processos que as diversas entidades públicas e privadas que levam a cabo ofertas públicas possuem no cumprimento dos objetivos discursivos existentes nas agendas políticas.

Método

Este texto visa discutir as oportunidades e os desafios com os quais os responsáveis locais, os educadores-formadores e os educandos-formandos Cursos EFA de dupla certificação de um centro de formação profissional da rede pública do Alentejo Litoral se confrontam no desenvolvimento desta oferta pública (Ribeiro et al., 2018).

Os dados empíricos analisados neste texto advieram de entrevistas semi-estruturadas (Amado & Ferreira, 2017). Os dados recolhidos foram sujeitos à análise de conteúdo temática (Bardin, 2009).

Os resultados analisados neste artigo decorrem de 17 entrevistas realizadas a responsáveis locais, educadores-formadores e educandos-formandos jovens-adultos que participam no desenvolvimento de Cursos de Educação e Formação de Adultos de dupla certificação da região do Alentejo Litoral. Trazem por isso o olhar dos atores que localmente participam na oferta. Esta região foi selecionada no âmbito deste projeto dado que tem registado índices significativos de crescimento económico nos últimos anos. Apesar do dinamismo, denota percentagens ainda significativas de jovens-adultos em situação de vulnerabilidade social, decorrente de baixos níveis de certificação escolar e de qualificação profissional e significativas variações sazonais de emprego, devido aos sectores económicos mais presentes na região, como o turismo, a indústria e a agricultura.

Enquadramento

Desde o 25 de abril de 1974 que a educação de adultos tem merecido alguma atenção em termos de políticas públicas em Portugal, embora em períodos pontuais e frequentemente associadas a esforços de modernização social e de desenvolvimento económico neoliberal. Estas políticas têm assim sido caracterizadas pela intermitência e pela descontinuidade (Lima, 2005), incluindo as agendas políticas eleitorais em alguns momentos, mas frequentemente merecendo menos vontade política e investimento público no quadro das legislaturas.

Esta tendência sofreu uma inversão entre 2000, mas sobretudo entre 2005 e 2011, período no qual a educação de adultos surgiu na agenda política como um sector central do desenvolvimento social e económico. Em termos de economia política cultural, registou-se uma forte ligação efetuada em termos discursivos entre crescimento económico, no quadro da reconversão da economia portuguesa aos imperativos da globalização, e aumento dos níveis de escolaridade educativa e de participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, fortemente impulsionada pelas orientações e metas a atingir da União Europeia. Verificava-se então a intenção política de atribuir à educação de adultos um papel essencial na mudança social, tendo em vista a obtenção de níveis mais elevados de justiça social e da promoção da igualdade de oportunidades nos sectores educativos e formativos. Segundo os dados oficiais, registavam-se fortes clivagens geracionais, dado que os sujeitos pertencentes a grupos etários mais elevados possuíam níveis educativos e formativos mais baixos, enquanto que os mais jovens detinham níveis mais elevados. Complementarmente, a importância atribuída à reconversão económica, através do desenvolvimento de sectores ligados aos serviços ou a indústrias tecnologicamente desenvolvidas, exigia uma aposta no aumento das qualificações dos sujeitos e uma adaptação mais rápida dos trabalhadores a contextos económicos mais exigentes.

É neste contexto que Cursos EFA surgem, em 2000, enquanto uma oferta educativa e formativa certificada inovadora (Guimarães, 2011; entre outros). Enquadrados por orientações da União Europeia acerca da aprendizagem ao longo da vida, estes Cursos (de dupla certificação) assentam numa componente de cariz educativa, que permite a certificação escolar ao nível da escolaridade obrigatória, e uma outra de cariz formativo, que leva à qualificação profissional dos sujeitos que os frequentavam, em áreas profissionais com algum grau de especialização. Ao nível da

governança, estes Cursos surgem como ofertas de cariz nacional, podendo contudo apresentar leves variações em termos de conteúdos dependentes das características locais dos mercados de trabalho. Apesar destas variações poderem ocorrer, não deixa de ser visível um forte controlo de entidades públicas que avaliam as necessidades de educação e formação em termos nacionais, ao nível da administração central, e que propõem o desenvolvimento de ofertas como esta aos níveis regional e local. Neste sentido, nesses níveis, a margem de autonomia que as entidades promotoras locais possuem para propor e levar a cabo ofertas públicas consentâneas com as necessidades identificadas é curta, agravada pelos mecanismos de financiamento, muito dependentes do Fundo Social Europeu e de suas regras, que também não favorecem essa autonomia.

Sendo tidos como uma oferta de segunda oportunidade, os Cursos EFA têm merecido o apreço de entidades promotoras e educandos-formandos, dado que representam para estes sujeitos uma oportunidade de aumento do grau de escolaridade que possuem e de aquisição de um certificado profissional. Em termos simbólicos, estas duas circunstâncias sugerem aos sujeitos que se juntam a estes Cursos a possibilidade de alteração dos seus percursos de vida, uma alteração há muito desejada e há muito necessitada, sobretudo no caso de sujeitos em situação de vulnerabilidade social (Lima & Guimarães, 2015).

Discussão

Os principais eixos desta análise dos dados empíricos apontam para diversas dimensões. Uma primeira, de carácter político, remete para a circunstância de os Cursos EFA hoje em desenvolvimento manterem finalidades que levaram à sua criação. Devido aos requisitos de acesso abrangentes, estes Cursos surgem como uma possibilidade de promover o direito à educação e à formação, enquanto favorecem a justiça social e a igualdade de oportunidades entre sujeitos que, por razões diversas, não completaram a escolaridade obrigatória. Enquadrados por políticas democratizadoras da educação e da formação, estes Cursos surgem aos olhos dos entrevistados como uma segunda (ou, por vezes, última) oportunidade de concluir o percurso escolar mínimo e, posteriormente, em decorrência dessa certificação, conseguirem um “melhor emprego” e uma “vida melhor”, como se sugere nestes trechos de entrevista:

Não, tipo 'tô aqui mais é por causa do décimo segundo, o décimo segundo hoje em dia é importante, e se eu quisesse fazer algum dia algum projeto ou... algum financiamento. (Rodrigo)

Eu nunca deixei de querer tirar o 12º ano, nunca ficou esquecido. Havia prioridades, tinha de fazer aquilo [assegurar a estabilidade económica]. Agora, como estou mais tranquilo, mais aliviado, vou tirar agora, aproveitar agora enquanto é tempo. (...) Porque, como já perdi várias oportunidades de trabalho, porque não tenho o 12º ano. (Hugo)

As ambiciosas finalidades políticas às quais se associaram os Cursos EFA desde 2000, expressas em diversos documentos políticos (supranacionais e nacionais), traduziam-se em importantes metas a concretizar na certificação de sujeitos. Nos discursos dos atores locais, nota-se que estes aspiram a uma expressiva mobilidade social ascendente efetiva (em termos de aumento salarial, melhores condições de trabalho, etc.) e simbólica (decorrente da certificação escolar e da qualificação profissional). Mas, na verdade, ao nível regional/local, nota-se hoje ainda uma débil articulação das análises de necessidades de educação e formação realizadas por autoridades públicas, como o Instituto de Emprego e Formação Profissional, e as efetivas oportunidades locais de emprego. Este é um segundo eixo de análise que queremos realçar neste texto. Aqui é de destacar o levantamento de necessidades de educação e formação de adultos que estão na base da criação de ofertas diversas, como os Cursos EFA. Este levantamento é efetuado em Portugal ao nível central, para todo o país. Após este levantamento de necessidades, são definidas áreas de intervenção educativas e formativas prioritárias, sendo, por vezes, consideradas as variações regionais dessas necessidades. Todavia, quando observadas localmente, estas necessidades podem variar em função dos índices de crescimento económico que podem mudar ao longo do ano, mas sobretudo em função de variações sazonais do mercado de trabalho.

Por esta razão, diversos atores, nomeadamente os educadores-formadores, expressaram as suas preocupações relativamente a estas variações e ao impacto das mesmas numa região na qual os educandos-formandos estão “mais disponíveis” para frequentar os Cursos durante o inverno, quando há menos trabalho, mas que são muito dificilmente mobilizados durante a primavera e o verão, como se afirma no trecho seguinte:

Não [acho que respondamos às necessidades locais]. No caso específico deste centro nem sempre. Nem sempre pela tal limitação. Nalguns casos sim, na área de eletricidade, da soldadura e da área da saúde, nomeadamente do técnico auxiliar de saúde e da estética creio que acaba por ir ao encontro. Mas curiosamente aqui há uns dias tive uma conversa com um indivíduo de uma oficina que me dizia "nunca formam ninguém que venham trabalhar aqui para as oficinas e nós precisamos de pessoas qualificadas, já não fazem estes cursos aqui e não temos pessoas que façam este tipo de trabalho, se tiver aqui uma pessoa boa ela depois vai-se embora, não fazem essa formação" E de facto se calhar nalgumas áreas acaba por não termos essa capacidade de resposta. Mas pela especificidade de que lhe falava há pouco: como o público é diminuto acabamos por ver reduzido o leque de opções em termos de saídas profissionais. (formador A, centro de formação 2)

Uma terceira dimensão centra-se sobre a relação destes Cursos com os percursos biográficos de jovens à beira da exclusão social e profissional. Estes Cursos surgem como uma (última) oportunidade de mudança de rumo de vida de jovens-adultos que, sendo maiores de 18 anos, estão desempregados e sem expectativas de integração profissional a curto prazo. Para tal, em muito contribui o facto de estes Cursos integrarem uma componente técnica e prática importante, vista pelos educandos-formandos e pelos educadores-formadores como “mais fácil”, até porque mais distanciada de um modelo de ensino regular abstrato e baseado na “teoria”. Para sujeitos que foram insuportados na escola regular, que muito frequentemente não possuem qualquer identificação com conteúdos escolares mais abstratos e, portanto, vistos como “inúteis” e “desligados da realidade do trabalho e da vida”, a inclusão nestes Cursos de uma componente prática, relevante para o desenvolvimento de atividades profissionais contemporâneas, é muito valorizada pelos formandos, como se pode observar neste trecho:

Depois fui (...) prá secundária, para artes, depois... não tinha cabeça, não, pronto, não era a escola que eu cá me interessava. (...) também não gostava de estudar, não gostava muito da escola (...) Aqui (na formação) é muito mais fácil. Nós aprendemos é com a prática, não é com teorias. (...) (O que eu mais gostava na profissional) era soldar.

Serralharia, soldadura. Desenho, fazer o projeto, da peça, com as medidas. Tudo o que seja mais manual (...) (Rodrigo)

Se, para a larga maioria dos desempregados, o desemprego significa uma “paragem” na vida e o abandonar de muitas expectativas e sonhos por concretizar, para estes jovens-adultos não ter trabalho acarreta ainda um forte sentimento de viver num “beco sem saída” e de não conseguirem a independência e autonomia sempre desejada. Por isso, a componente prática dos Cursos assemelha-se “à luz ao fundo do túnel” e à possibilidade de realizar algo útil e social e economicamente valorizado, dado que pode traduzir-se num emprego mais estável e com condições de trabalho.

Conclusões

A abordagem assente na economia política cultural destaca os significados que os atores possuem acerca das atividades políticas e económicas. Neste domínio, o projeto YOUNG_ADULLLT permitiu recolher dados que denotam a importância que os inquiridos atribuem ao acesso e sucesso da educação e formação (enquanto componente da justiça social e da igualdade de oportunidades) para uma melhor inserção dos educandos-formandos no mercado de trabalho. Neste sentido, os Cursos em análise traduzem-se para estes sujeitos como uma possibilidade de “mudar de vida” e de obter a independência económica há muito almejada.

Todavia, esta valorização que a generalidade dos inquiridos atribui a estas ofertas, quer sejam estes responsáveis, educadores-formadores ou educandos-formandos, confronta-se com alguns desafios. Destacamos neste texto dois destes. Um primeiro, ao nível da governança, liga-se às características do mercado local de trabalho, neste caso sazonal, assente em sectores económicos que revelam contudo significativos índices de crescimento económico. Este mercado local de trabalho assenta em micro e pequenas empresas. Estas não são consultadas no momento em que são levados a cabo os levantamentos de necessidades que permitem o surgimento das ofertas educativas e formativas. Neste desencontro, os educandos-formandos são dificilmente mobilizados durante certos períodos do ano, porque se encontram a trabalhar, e os empregadores queixam-se da falta de mão-de-obra mais qualificada para os postos de trabalho que pretendem preencher. Em boa verdade, este é um desencontro comum a muitas políticas públicas educativas

e formativas. Mas este desencontro acaba por ser particularmente penalizador para jovens-adultos como estes inquiridos que, insuportados no ensino regular, procuram outras ofertas que estejam mais próximas dos seus interesses e das oportunidades de inserção profissional em termos regionais e locais.

Um segundo desafio liga-se com o facto de ofertas como os Cursos EFA representarem a “última oportunidade” de conclusão da escolaridade obrigatória e de qualificação profissional de jovens que abandonaram o ensino regular, o ensino profissional e, alguns deles, o sistema de aprendizagem. No entanto, a situação de vulnerabilidade social na qual a larga maioria se encontra esconde dificuldades de frequência da oferta educativa e formativa (devido a problemas económicos, de mobilidade, familiares, etc.). Estes Cursos, ao assentarem num dispositivo rígido e que se prolonga no tempo por diversos meses, são vistos pelo educandos-formandos como um percurso desmobilizador e até penalizador para quem almeja entrar rapidamente no mercado de trabalho e auferir um salário, mesmo que parco e em situações laborais precárias. Estes Cursos representam assim para muitos inquiridos ofertas pouco atentas aos desafios com os quais os educandos-formandos se confrontam diariamente. Na verdade, embora estes Cursos procurem promover o acesso e o sucesso educativo e formativo, não são flexíveis o suficiente, nem tão pouco integram benefícios sociais relevantes para impedirem o abandono de educandos-formandos que necessitam de respostas profissionais e económicas que lhes permitam deixar a condição de vulnerabilidade social na qual se encontram. Por esta razão, estes Cursos podem rapidamente transformar-se em mais uma “oportunidade perdida” para estes jovens, em mais um insucesso de ofertas públicas que, assentes em princípios como a igualdade de oportunidades, não atribuem importância suficiente às particularidades destes sujeitos, nomeadamente aos problemas que estes enfrentam no dia-a-dia. Assim sendo, estes Cursos de alguma forma traduzem-se para alguns destes sujeitos que não os concluem como mais uma oportunidade perdida, em mais um “beco sem saída” em vidas marcadas pela insegurança, pela desconfiança relativamente aos resultados que possam ser obtidos em resultado da frequência de ofertas educativas e formativas ditas interessantes, mas desadequadas face aos contextos de vida destes indivíduos.

Referências

- Amado, João & Ferreira, Sónia (2017), A entrevista na investigação em educação. In J. Amado (Coord.) Manual de Investigação Qualitativa em Educação, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Bardin, Laurence (2009), Análise de conteúdo, Lisboa, Edições 70.
- Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (Eds.) (2006), Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences, Londres/Nova Iorque, Routledge.
- Guimarães, Paula (2011), Políticas de Educação de Adultos em Portugal (1999-2006). A Emergência da Educação e Formação para a Competitividade, Braga, Centro de Investigação em Educação/Universidade do Minho.
- Heinz, Walter R. (1999), From Education to Work. Cross-National Perspectives, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jessop, Bob (2010), Análise semiótica crítica e economia política cultural, Liinc em Revista, v. 6, n. 2, pp. 197-213.
- Lima, Licínio C. (2005), A educação de adultos em Portugal (1974-2004). In R. Canário e B. Cabrito (Org.), Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências, Lisboa, Educa.
- Lima, Licínio C. & Guimarães, Paula (2015), Portugal: policy and adult education. In T. Corner (Ed.), Education in the European Union Pre-2003-Member States, Londres, Bloomsbury.
- Ribeiro, Ana Bela, Rodrigues, Marta, Neves, Tiago Queiroga, Rita, Guimarães, Paula & Alves, Natália (2018), YOUNG_ADULLLT. Work Package 7. Regional/Local case Studies. Portugal National Report (documento policopiado).

Nota final

Por decisão pessoal, os/as autores/as do texto escrevem segundo o novo acordo ortográfico.