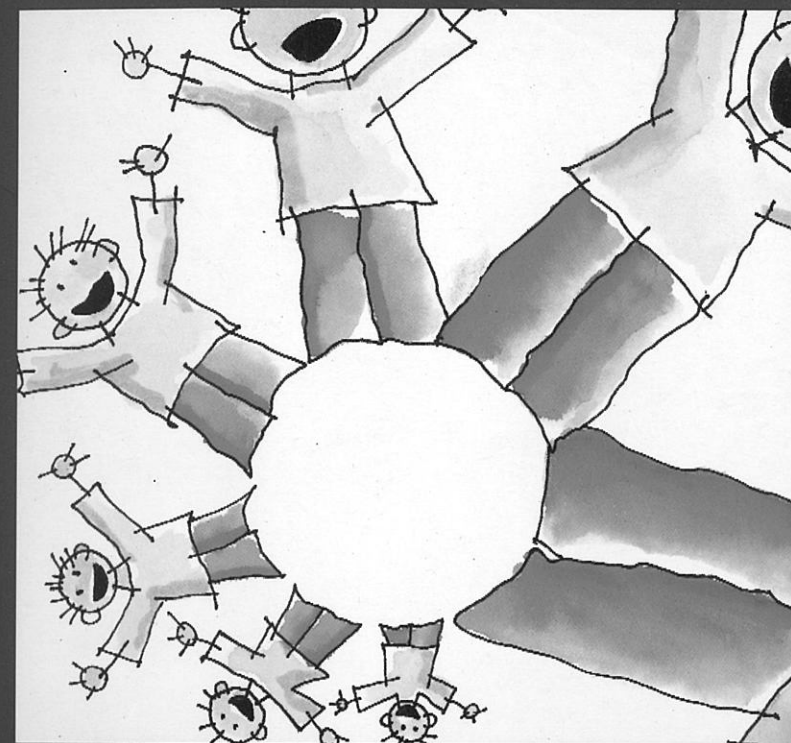


# NOVAÇÃO

## EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA



INOVAÇÃO  
VOL. 9, Nº 3  
1996

### A EDUCAÇÃO BÁSICA NUMA PERSPECTIVA DE FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA

MARIA DO CÉU ROLDÃO

### O RETORNO À ESCOLA: UMA SEGUNDA OPORTUNIDADE? TRAJETÓRIAS SOCIAIS E ESCOLARES DOS JOVENS E ADULTOS QUE FREQUENTAM OS CURSOS DO ENSINO RECORRENTE DE ADULTOS

MARIA JOSÉ BRUNO ESTEVES

### FORMAÇÃO PROFISSIONAL: DO CONTEÚDO AOS ASPECTOS CRÍTICOS DO SEU DESENVOLVIMENTO

JOSÉ CARDIM

### ALTERNÂNCIA, MODELOS DE FORMAÇÃO E CULTURAS PEDAGÓGICAS

PAULO PEDROSO

### EDUCAÇÃO DE ADULTOS E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DEMOCRÁTICA: PARA UMA CRÍTICA DO GERENCIALISMO E DA EDUCAÇÃO CONTABIL

LICÍNIO C. LIMA

### ACÇÃO EDUCATIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ABORDAGEM

ANA ISABEL MADEIRA E MÁRIO RIBEIRO

### EDUCAÇÃO E PERTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

PAULO FREIRE

### OS PROFESSORES E A PARTICIPAÇÃO DOS PAIS NA ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS

MARIA DA CONCEIÇÃO CRUZ MACHADO MOTA

### PSICOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO PARA OS VALORES: QUE VALORES, QUE EDUCAÇÃO?

ORLANDO LOURENÇO

### RECENSÕES

ANTÓNIO JOAQUIM ESTEVES, RUI CANÁRIO, MARIA DO CÉU ROLDÃO,  
LISETTE BARBOSA, LEANDRO ALMEIDA, LUCÍLIA RAMOS

PREÇO DE CAPA: 800\$00



INOVAÇÃO VOLUME 9, Nº 3 1996



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO • INSTITUTO DE INOVAÇÃO EDUCACIONAL



## EDUCAÇÃO DE ADULTOS E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DEMOCRÁTICA: PARA UMA CRÍTICA DO GERENCIALISMO E DA EDUCAÇÃO CONTABIL<sup>(1)</sup>

LICÍNIO C. LIMA

*Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho*

Sem tradição em Portugal, fragmentado e enfraquecido ao longo dos últimos anos, o sector da educação de adultos vê o seu contributo para a construção da cidadania e a *democratização da democracia* consideravelmente diminuído. Esta situação é criticamente analisada no quadro mais geral da desvalorização do domínio público e do protagonismo assumido pelas perspectivas racionalizadoras, de inspiração gerencialista e neo-científica, a nível das políticas públicas e sociais. A emergência de políticas de educação subordinadas ao paradigma que o autor designa de *educação contabil* é especialmente desfavorável à promoção de uma educação para a cidadania democrática e a responsabilidade social, valência considerada nuclear num projecto de desenvolvimento do sector público e institucional da educação de adultos para a sociedade portuguesa.

Em Portugal, a falta de tradição e de afirmação social de um sector público e institucional de educação de adultos, no âmbito do sistema educativo, forjado numa tradição de lutas políticas e de movimentos sociais, como ocorreu noutros países europeus, sobretudo a partir do início deste século, parece correlativa da desarticulação actualmente constatável entre a educação de adultos e as esferas políticas e de intervenção cívica.

Paradoxalmente, num país em que os níveis educativos, e de literacia (Benavente et al., 1995), da população adulta são reconhecidamente baixos, em que a taxa de analfabetismo permanece elevada, e sobretudo em que a herança cultural de um regime autoritário dificilmente pode ser apagada e reconstruída em termos democráticos em pouco mais de vinte anos, o sector da educação de adultos é marginal e o seu contributo em termos de construção da cidadania democrática não tem sido reconhecido nas políticas de educação.

Em geral, seja no sistema escolar, seja a nível da educação não escolar, o regime democrático não institucionalizou a educação para a democracia e a cidadania, a educação cívica, a educação para a autonomia e a participação social, fenómeno que, pelo contrário, ocorreu em diversos países, com particular relevo no período que se seguiu à segunda guerra mundial.

À semelhança de outros países do Sul da Europa, mas especialmente da Espanha (Flecha, 1992), o conceito de *educação política* (*politische bildung*, numa das suas versões mais divulgadas pela tradição alemã e reconhecível noutros países como a Holanda, ou os da Escandinávia, por exemplo), não se tem revelado entre nós suficientemente atractivo ou pertinente, em boa medida por remeter para uma experiência política, cultural e educativa típica de um regime autoritário, o que confere, àquele conceito uma conotação particular, associando-o compreensivelmente a fenómenos de endoutrinamento.

Em alternativa, os conceitos de *educação para a democracia* e de *educação cívica*

foram especialmente revalorizados após o 25 de Abril de 1974 e associados a mudanças e a práticas democráticas e participativas ensaiadas nas escolas (Grácio, 1981; Stoer, 1986; Lima, 1988, 1992) e também desenvolvidas por associações populares, sindicatos, comissões de moradores, projectos comunitários, etc. (Melo & Benavente, 1978; Melo, 1983; Norbeck, 1983; Lima, 1986), com a vantagem de convocarem, ainda que em novos moldes, uma tradição portuguesa de pensamento democrático de raiz republicana e Sergiana. Não obstante, a educação cívica em Portugal tem permanecido quase sempre em estado potencial e retórico ou, quando muito, em emergência em termos curriculares (Menezes, 1995), no exacto momento em que do ponto de vista das políticas sociais e de educação vêm ganhando crescente protagonismo as perspectivas de tipo tecnocrático e racionalizador, com a desvalorização do domínio público e com os apelos de inspiração gerencialista e neo-científica em educação.

Este paradigma, que denominaremos de *educação contabil*, é especialmente desfavorável às correntes de educação para a democracia e de construção da cidadania, e especialmente ainda no que concerne à educação de adultos, um sector que foi desarticulado e fragmentado ao longo dos últimos anos e desvalorizado enquanto parte integrante da *res publica* (Silva, 1990; Lima, 1996a; Melo, 1996, Nogueira, 1996).

#### *Educação para a democracia e a participação*

A importância atribuída à participação activa dos cidadãos, especialmente quando os sistemas de democracia participativa e directa foram defendidos como contraponto às teorias da democracia formal e representativa, conduziu a que desde cedo, de Jean-Jacques Rousseau a John Stuart Mill, a educação *pela* e *para* a participação tivesse sido advogada. Segundo Carole Pateman (1970), a importância conferida à participação pelas teorias da democracia participativa não se limitou a reconhecer os seus efeitos em termos de democratização do processo de decisão e de redistribuição do poder, mas sublinhou ainda o valor intrínseco da participação como processo de socialização para a democracia, isto é, atribuiu à participação cívica uma importante função educativa.

O desenvolvimento do moderno estado-nação e a emergência dos sistemas educativos, a institucionalização da educação pública e a criação da escola como organização educativa especializada, bem como a consagração jurídica da escolaridade obrigatória e da escola universal e gratuita, vieram introduzir maior complexidade e maior formalização/racionalização, tanto nos processos de decisão política e de participação cívica, como nos processos de educação e de socialização para a democracia.

Os conflitos entre modernização e democratização, burocracia e democracia, centralização do poder de decisão e participação democrática no processo de decisão, escolha técnica-racional e escolha política e substantiva, representam algumas das tensões e das situações dilemáticas que marcaram profundamente o século XX. Situações que cedo foram diagnosticadas pelas perspectivas instrumentais de democracia, contrárias às teorias participativas e descrentes na sua bondade e possibilidade, mas cujo pessimismo elitista tem frequentemente

te sido confirmado nos terrenos das escolhas políticas e das práticas sociais. As obras de Joseph Schumpeter, Robert Michells, ou mesmo de Max Weber, entre outros, são disto um bom exemplo, forçando-nos a recordar, amargamente, as suas análises relativas a um conceito de democracia limitado à esfera económica, ao mercado e à competição entre líderes, limitado a cidadãos-eleitores vistos sobretudo como consumidores políticos, subordinado à “lei de bronze da oligarquia” e ao controlo dos aparelhos burocráticos.

A Modernidade foi incapaz de cumprir as mais importantes promessas democráticas, o que não surpreende se considerarmos que tais promessas nunca foram verdadeiramente consensuais e muito menos claras em termos de políticas emancipatórias. A *democracia obstaculizada*, de que nos fala Noam Chomsky (1991), com o seu medo atávico à participação popular e a um exercício da cidadania comprometido com a libertação de todas as formas de desigualdade e de servidão, caracteriza hoje um fim de século que celebra a sociedade de consumo, a idade da informação, a era da robótica, e que se nos apresenta simultaneamente como confuso e como estando fora da nossa capacidade de controlo. A *sociedade dos riscos* de que fala Ulrich Beck (1992), que se sucede à *sociedade industrial*, caracteriza-se agora por uma distribuição mais *igualitária* dos riscos e das consequências da modernização, não apenas revelando “ameaças irreversíveis à vida de plantas, animais e seres humanos” (*Id., ibid.*: 13) mas também, diríamos nós, revelando novos riscos para a democracia e a cidadania.

Sinais de uma “pós-modernidade” já anunciada, para empregar a expressão celebrizada por Jean-François Lyotard (1989), ou consequências de uma “modernidade radicalizada” como lhe chamou Anthony Giddens (1990)? Para o melhor e o pior, o ponto de vista de Giddens (1990:176) de que “entrámos num período de alta modernidade” chama-nos a atenção para as potencialidades emancipatórias dos novos movimentos sociais e da invenção de novas formas de organização social e cultural, ao mesmo tempo que nos permite identificar a reactualização e a radicalização de agendas hiper-racionalizadoras, de optimização e de neo-Taylorização na administração do domínio público.

Os discursos políticos em torno da educação, bem como a concepção e a implementação de políticas sociais associadas à crise do Estado Providência evidenciam, talvez como nunca, profundas contradições; ora acentuam retoricamente a suprema importância da educação para a democracia e a cidadania na luta contra a alienação e a apatia dos jovens e dos adultos e enfatizam “a necessidade de uma aproximação coerente e sustentada das escolas face à educação para a cidadania democrática”<sup>(2)</sup>, ora, contraditoriamente, defendem como que uma espécie de “domesticação” da educação e da escola públicas, como lhe chamaria Paulo Freire (1992), propõem a neutralidade da educação, transformando-a numa agência gerencialista racionalmente orientada para o mercado de trabalho, para a criação de “vantagens competitivas das nações” (Porter, 1990), para a “competitividade económica” e a “aprendizagem individual”, não para o aperfeiçoamento social (Drucker, 1993).

A construção de sistemas educativos de tipo gerencialista (Fergusson, 1994) subordinados ao paradigma do “governo pelo mercado” (Self, 1993), baseados em teorias económicas e de *escolha pública*, na competição, na eficácia e na eficiência, é orientada muito mais para

os consumidores (orientação de mercado) do que para o reforço dos cidadãos (orientação cívica).

Neste contexto, os ideais de educação para a democracia e a cidadania democrática são fortemente ameaçados.

### Cidadãos ou consumidores? A educação contabil e a ideologia do gerencialismo

À medida que a ideologia do gerencialismo e a defesa do “*ethos* gestor” foram sendo introduzidas no domínio público, especialmente em certos *países centrais* e a partir do início da década de oitenta, várias têm sido as críticas formuladas a esta orientação política que, entretanto, parece ter-se expandido e ignorado fronteiras geográficas e culturais.

A crise do Estado Providência representa uma das ideias e um dos pontos de partida centrais, e a defesa do seu desmantelamento, nos moldes em que foi construído em diversos países a seguir à segunda guerra mundial, assenta basicamente em três argumentos: os custos económicos do bem estar social, as suas consequências sociais (designadamente o paternalismo burocrático que terá gerado) e ainda a percepção de que o Estado Providência se constituiu como um locus de poder e de resistência política.

De acordo com a crítica de Newman e Clarke (1994:23), o Estado Providência é visto como tendo produzido “um complexo de poder burocrático, profissional e político” que só pode ser transformado através do recurso a “novos modelos gerencialistas”. Isto significa que, para além dos elementos sociais, económicos e de poder, esta crise é, no essencial, ideologicamente construída, mesmo quando as dimensões económicas são apresentadas como dominantes. Ian Culpitt (1992: IX) é claro a este respeito, afirmando: “Os governos ocidentais deixaram de se orientar eticamente em função das necessidades sociais dos seus cidadãos, e sim pelos imperativos da sobrevivência económica”, falando a propósito do “eclipse dos direitos sociais e de cidadania” (*ibid.*: 1).

A ser assim, parece poder concluir-se que o século XX se caracterizará, contraditoriamente, como o século em que a cidadania social emergiu, procurando garantir os direitos dos cidadãos à educação, à saúde e à segurança social, e simultaneamente como o século que se arrisca a terminar colocando em causa, e mesmo denegando, os direitos sociais antes adquiridos, ainda que em graus muito variados, consoante os contextos. A tríade clássica proposta por T. H. Marshall, com os seus tipos de cidadania (civil, política, social), não é já apenas criticável por ignorar os direitos culturais, económicos e ecológicos, entre outros, mas também por nos oferecer uma perspectiva evolutiva de tipo incrementalista que os finais deste século vêm desmentindo, mesmo em termos de mera consolidação da *cidadania social*.

Ao optar-se por uma estratégia de modernização gerencialista em vez de se insistir na reinvenção democrática e participativa do Estado Providência e do conceito cidadania, dá-se lugar à aceitação e legitimação de novas formas de discriminação e exclusão social e à naturalização de uma espécie de Darwinismo social que vem gerando uma “cidadania de segun-

da classe” (Steenbergen, 1994). Como defende este autor (*ibid.*: 2), “A cidadania representa a noção de participação na vida pública (que é mais abrangente que a vida política)”; mas é exactamente a relação do cidadão com a sociedade, mais ainda do que a sua relação com o Estado, que vem sendo desafiada e que vem criando condições para um retorno a uma “definição política restrita de cidadão” (*ibid.*).

Seja através do recurso aos criticamente designados *novos modelos gerencialistas* ou do apelo a perspectivas *neo-Taylorianas* (Lima, 1994), as políticas sociais e a administração pública vêm sendo objecto de processos de racionalização bastante semelhantes, em termos ideológicos, aos defendidos pelo Taylorismo no início deste século, com base nos quais, em boa parte, o “estado administrativo” parece em processo de substituição pelo “estado gestor” com o estabelecimento de “mercados internos” no seio do sector público (Lane, 1995: 188-200). De resto, a ideologia Tayloriana confunde-se com a própria ideia de modernidade baseada no princípio da divisão do trabalho (já antes advogado por Adam Smith) e na defesa positivista de uma “administração científica”. Neste sentido, o pensamento Tayloriano (e seus desenvolvimentos e actualizações) sobreviveu às práticas especificamente Tayloristas, até porque se inscrevia no quadro ideológico mais geral do capitalismo industrial e das concepções elitistas de democracia.

Com efeito, estas perspectivas estão bem representadas em quase todas as teorias organizacionais e administrativas desenvolvidas ao longo do século XX. Frederick W. Taylor é revisitado e o seu pensamento é objecto de várias metamorfoses, a ponto de se tornar praticamente irreconhecível como matriz de novas correntes e de modernas *imagens das organizações* (Morgan, 1986). Mas a obsessão tipicamente moderna pela eficácia (Clegg, 1990) permanece, tal como a procura incessante dos “meios óptimos” e do “one best way”.

Os programas de modernização e de reforma administrativa, em boa parte baseados na procura de novas morfologias organizacionais que vêm sendo objecto de processos de standardização (Brunsson & Olsen, 1993), tomam como base a actividade económica e a organização produtiva, o mercado, introduzindo a “cultura de empresa” no domínio da administração pública. Neste quadro, a empresa moderna representa um modelo que deve ser seguido no que concerne à capacidade de resposta e de adaptação funcional às exigências do mercado. Até mesmo as organizações lucrativas não sucedidas representam um bom exemplo para as organizações não lucrativas e voluntárias, e para a administração pública em geral, uma vez que tornam clara a mais importante lição: quem não é eficaz não sobrevive.

As estratégias de privatização do domínio público (ou o privado como política pública) são propostas, não apenas como meio de ultrapassar a crise do “estado de bem estar” mas também como solução considerada imperativa para a busca de maior *eficácia, performance e qualidade*. A solução mista, baseada numa concorrência entre o domínio público e as esferas privadas, também tem sido defendida pois crê-se que bem cedo revelará a superioridade do sector privado como o único capaz de sobreviver numa competição selectiva. Os sectores públicos sobreviventes serão igualmente *privatizados*, no sentido em que se entende que a sua continuidade ficará dependente da adopção de modos de funcionamento mais racionais e da introdução dos estilos de gestão considerados típicos do sector privado, “em busca da excelência” (Peter & Waterman, 1987).

Deste modo, o domínio público e os sectores sociais e educativos são objecto de um processo de despolitização, subjugados a uma agenda tecnocrática e gerencialista de tipo hiper-racional. O processo de decisão política é comandado por imperativos técnicos e racionais, isto é, a decisão política é representada socialmente como uma decisão, praticamente “sem escolha”, uma vez identificada a “escolha óptima” e os “meios óptimos”. A eficiência, a capacidade de cálculo, a previsibilidade e o controlo, representam assim dimensões que reactualizam o racionalismo Taylorismo e confirmam as tendências burocráticas conceptualizadas por Max Weber, mas agora à escala universal, o que levou George Ritzer (1996) a falar da “McDonaldização da Sociedade”, aí incluindo a educação.

Neste quadro de referência dificilmente resta lugar para a democracia e para o exercício da cidadania. O processo de decisão democrático e participativo tende a ser percebido como pouco compatível com as regras e os processos de racionalização, porque é um processo lento e imprevisível, ambíguo e fluido, porque não garante eficácia e porque, no limite, é irracional. Todo um conjunto de imperfeições humanas quando comparadas com a “racionalidade Olímpica” reclamada pelo discurso do *management* e traduzida por “práticas linguísticas neoconservadoras” (Briton, 1996:35).

Na educação, os discursos gerencialistas têm vindo a ocupar a posição outrora assumida pelas teorias educacionais e pelo pensamento pedagógico, construindo narrativas de tipo gestor que legitimam uma nova ordem racional baseada no mercado, nos sectores privado e produtivo, na competitividade económica e na gestão centrada no cliente.

Teorias organizacionais de pendor fortemente normativo são convocadas como suporte para uma identificação entre educação e actividade empresarial, entre organização e empresa, inovação e gestão privada, oportunidades educativas e mercado educacional, responsabilidade social e qualidade total, alunos/formandos e clientes ou consumidores. Esta literatura condiciona os valores do *domínio público*, da democracia e da cidadania, e vem representando a educação como um sector burocrático e irracional que só uma “nova gestão pública” poderá transformar (para uma análise crítica ver Ranson & Stewart, 1994). Os educandos, jovens e adultos, são assim reconceptualizados como clientes e consumidores, cujas escolhas individuais e subjectivas são tomadas como livres e racionais, devendo por isso ser respeitadas enquanto referências orientadoras de estratégias de adaptação organizacional, de tipo contingencial e isomórfico, ou seja, de sobrevivência e de sucesso das organizações educativas face a um *ambiente* considerado externo e ameaçador.

As políticas públicas baseadas na cidadania democrática, na escolha, na acção e na aprendizagem colectivas, nos conflitos de interesse e no valor da discussão, na participação e emancipação, são associadas a formas *tradicionais* e *irracionais* de governar a educação e as organizações educativas. Consistentemente, movimentos intermitentes de recentralização/descentralização e de regulação/desregulação surgem como formas de concentrar e controlar centralizadamente os poderes de decisão e de escolha política e de, simultaneamente, descentralizar em termos meramente funcionais, decisões de tipo predominantemente instrumental e operacional nos níveis periféricos. Neste caso, a “autonomia”, de que se fala insistentemente, é percebida como um instrumento, como uma técnica de gestão capaz

de melhor garantir a articulação entre o centro e as periferias e, deste modo, assegurar níveis mais elevados de *performance* e de *qualidade* educativas. Um processo que temos vindo a designar por *recentralização por controlo remoto* e por *autonomia como delegação política* (Lima, 1995b).

Este movimento de “empresarialização da educação”, como já tem sido designado, pouca importância concede à educação cívica, social e moral, à discussão e à advocacia de valores, adoptando uma concepção individualista e limitada de cidadania que em certos países europeus vem sendo conhecida por “cidadania neo-republicana”<sup>(6)</sup>. Certamente que as organizações educativas, escolares e não escolares, não detêm o monopólio da educação para a democracia e da socialização para a cidadania democrática, se com Fred Twine (1994: 92) defendermos que “um dos maiores investimentos que podemos fazer nas nossas sociedades é o de criar cidadãos que têm oportunidade e confiança para debater os seus pontos de vista com outros”. É também verdade que a cidadania é uma construção social que deve ser definida, de acordo com Bryan Turner (1993:4), como “um conjunto de práticas”. Neste sentido, a cidadania é aprendida socialmente através do seu exercício ou da sua prática efectiva. Twine (1994: 85) afirma-o de forma muito clara quando escreve: “[...] como o mundo não material é criado socialmente e, por isso, é continuamente recriado, muitos mais indivíduos devem ser trazidos à participação no processo de recriação”.

Como aceitar, então, que as organizações e contextos educativos possam assumir uma posição de neutralidade face à necessidade de educar para a cidadania democrática e possam eximir-se à responsabilidade social de se constituírem como loci de participação democrática e de exercício da cidadania? Não reconhecê-las como instâncias privilegiadas para o realizar significaria recuar no tempo e adoptar concepções de pretensa neutralidade, confundir grosseiramente os objectivos sociais e morais da educação com processos de endoutrinação ou, como bem observam Klaassen e Wesselingh (1995: 11), considerar que “A educação social e moral é um monstro”. Pelo contrário, ensina-nos a história, é a afirmação repetida da neutralidade da educação que mais vezes serviu, no passado, como capa para o endoutrinação.

A emergência do paradigma da *educação contabil*, já com significativa expressão em Portugal, inscreve-se no movimento mais geral que antes procurámos caracterizar e criticar, valorizando sobretudo as dimensões mensuráveis, comparativas e avaliativas da educação. A obsessão pela eficácia e pela eficiência, definidas através do recurso a metáforas produtivistas e do discurso omnipresente da qualidade, da avaliação, dos resultados, do rigor, etc., vem assim definindo a *educação que conta* — aquela que é orientada segundo objectivos precisos e que dessa forma se torna *contável* através da acção de instâncias de *contadoria* e dos respectivos agentes e processos *contadores*. Desta feita, a avaliação — actividade educativa tradicional —, é agora apresentada como inovadora técnica de gestão e de controlo da qualidade, transitando da literatura educacional para a literatura do *management* em termos renovados e pretensamente dignificados. Na *educação contabil*, a definição objectiva e consensual dos objectivos (bem conhecida das pedagogias científicas e racionalizadoras) e o recurso a todo o tipo de avaliações (de pessoal, dos alunos, das instituições, dos cursos, etc.),

foram transformados em preciosos meios de controlo político e administrativo, científico e pedagógico.

Revalorizando concepções mecanicistas das organizações e da administração educativas, a *educação contabil* tende a centrar-se no cálculo e na mensuração dos resultados (desvalorizando os processos e os resultados mais difíceis de contabilizar), favorece a estandardização (em prejuízo da diversidade), apoia-se em regras burocráticas e em tecnologias estáveis e rotineiras, promove a decomposição e fragmentação dos processos educativos em unidades elementares e mais simples, passíveis de “mercadorização”.

Enquanto orientação política, a *educação contabil* evidencia uma alta capacidade de discriminação da educação que *conta* e da educação que *não conta*, ou *conta menos*. Neste quadro, a educação de adultos (que entre nós sempre *contou* pouco) é objecto de um processo de reconceptualização por estreitamento; por um lado, “rejuvenescendo-se” e escolarizando-se através do “ensino recorrente” (que a educação escolar sempre se demonstrou potencialmente mais *contabil* que a educação não escolar) e, por outro lado, adaptando-se funcionalmente às exigências de uma economia em busca de maior competitividade e a braços com um problema de desemprego estrutural (em boa parte a solução encontrada para manter ou aprofundar a competitividade económica) através da formação profissional. Duas vertentes que, naturalmente, não são desprezíveis e que sem dúvida integram a constelação polifacetada das valências teoricamente imputadas ao sector da educação de adultos. Porém, a sua afirmação hegemónica é profundamente criticável, até porque na prática vem contribuindo para o desmantelamento de um sistema de educação de adultos que, em Portugal, nunca chegou a ter afirmação minimamente pujante. Criticável, ainda, pela sua desarticulação com os objectivos de uma educação cívica e para a cidadania democrática capaz de se cruzar, e de se fortalecer, através de uma intervenção conjugável com movimentos sociais e cívicos, com dinâmicas locais e comunitárias, com variadas formas de intervenção socioeducativa e no mundo do trabalho. Criticável, em suma, por ignorar, ou menosprezar, boa parte das mais importantes “qualificações” e “competências” nos dias de hoje (ainda que mais dificilmente *contáveis*): as da participação política e cívica, da responsabilidade social e da solidariedade, da construção de estruturas democráticas e da afirmação dos direitos humanos (Bogard, 1994).

#### *Educação de adultos, estado e sociedade civil em Portugal*

Uma das consequências dos processos de globalização prende-se com a rapidez e com a capacidade de alcance dos fenómenos de produção e de reprodução de orientações políticas e ideológicas, de forma aparentemente independente das características históricas, socioculturais e económicas de cada contexto regional, local ou institucional. Tais orientações normativas surgem como que despolitizadas e desideologizadas, naturalizadas como se de apenas instrumentos técnicos e racionais se tratasse, e legitimadas na base de imperativos universais de modernização.

Neste contexto, Portugal não constitui excepção. Mas, se por um lado, não deixamos de encontrar discursos e orientações políticas e ideológicas muito semelhantes às que acabámos

de examinar criticamente, por outro lado verificamos que sua tradução é por vezes bastante distinta quando comparada com outros países europeus e da América do Norte e que, eventualmente, as contradições resultantes são comparativamente maiores.

Situado na “semiperiferia” europeia (Santos, 1985), Portugal tem sido sociologicamente caracterizado como um *estado forte*, um *mercado fraco* e uma *sociedade civil* simultaneamente *fraca* e *forte*. A este propósito escreve Boaventura de Sousa Santos (1994:89): “[...] a sociedade civil portuguesa é fraca, isto é, atomizada e fragmentada, se a julgarmos pelos padrões e formas de organização dominantes nos países centrais. Pode, ao invés, conceber-se que as sociedades civis dos países centrais são fracas, quando julgadas segundo os padrões e as formas de organização em que a sociedade portuguesa é forte”. Para Sousa Santos (1994: 114), a sociedade civil portuguesa é fraca enquanto organização de interesses e espaço de cidadania democrática, mas é forte em termos de estruturas familiares, redes de solidariedade e vizinhança, como espaço “doméstico” que se demonstra capaz de compensar algumas das lacunas de um Estado Providência que, após vinte anos da revolução democrática, se encontra ainda em processo de construção/emergência mas, ao mesmo tempo, já em crise.

Com efeito, quer o Estado Providência quer a emergência de uma sociedade civil forjada em ambiente democrático se apresentam como criações novas após uma história marcada pelo regime autoritário. Se é certo que Portugal pode convocar uma experiência e um pensamento democráticos anteriores ao Estado Novo, e uma resistência política que não tendo sido espectacular esteve sempre presente, também é certo que cerca de vinte anos de reinvenção democrática é ainda pouco tempo. Daqui decorre que o processo de democratização da sociedade e da própria administração pública (tradicionalmente centralizada) se demonstra mais difícil e mais lento do que a democratização do regime político e das suas instituições formais.

O alargamento da dimensão política e do processo de democratização às esferas sociais, culturais, organizacionais, domésticas, etc., representa assim uma *démarche* essencial, procurando novas formas e novos espaços para o exercício da cidadania democrática e reforçando *velhos* e *novos* movimentos sociais, associativos e cívicos. A dimensão *forte* da sociedade civil portuguesa é uma dimensão relacional e “doméstica” que pode ser desenvolvida, amplificada e, sobretudo, democratizada, se for informada de sentido político e se vier a ser inscrita numa agenda emancipatória e de cidadania activa. De contrário, parece condenada a compensar, insatisfatoriamente, um “semi-estado-providência” (Santos, 1993: 44) e a amortecer os efeitos da crise de algo de que nunca chegamos verdadeiramente a beneficiar em tempos passados.

A especificidade e, até certo ponto, o paradoxo da situação portuguesa reside exactamente na ocorrência, em simultâneo, de fenómenos de consolidação e de crise que, do ponto de vista histórico, político e social, ocorreram de forma diferida nos *países centrais*<sup>(4)</sup>.

Quando a definição política dos problemas, e das soluções, passou a tomar como referência central um quadro ideológico e normativo global, seja por escolha política própria ou seja, também, por sobre-determinação das políticas comunitárias, daqui resultou uma espé-

cie de *modernização conservadora*. Este processo, frequentemente conotado com uma "europeização", tem tido como consequência que a democratização do estado, e particularmente da administração pública, e que o reforço da sociedade civil em termos de práticas de cidadania e de intervenção de movimentos sociais, são objecto de múltiplas contradições e são muito mais lentos do que seria necessário se considerarmos o legado de cerca de cinquenta anos de regime anti-democrático.

Neste contexto, as contribuições da educação, escolar e não escolar, para o aprofundamento da democracia parecem-nos inestimáveis. Porém, as realizações já alcançadas são não só insuficientes como, nos últimos anos, uma parte delas vem sendo questionada ou mesmo denegada à luz do paradigma da *educação contabil* e do referido processo de modernização gerencialista. Recordem-se, a título de exemplo, as tendências racionalizadoras no sistema educativo, a recentralização de poderes por parte da administração, a insistência na retórica da qualidade por oposição à quantidade, a fragmentação e desmantelamento do sector da educação de adultos, a liberalização do ensino superior, a manutenção de um currículo escolar nacional de tipo centralizado, o retorno aos exames nacionais.

Os ideais de educação para a cidadania democrática não desapareceram, é certo, mas estão longe de se ter traduzido em políticas educativas consistentes. Num país em consolidação democrática, parece-nos que tudo aquilo que não represente uma aposta política forte na educação para a *democratização da democracia* deve simplesmente ser considerado insuficiente. Problema que estará longe de ser resolvido confiando apenas nos efeitos induzidos pelas múltiplas *convergências* e sobredeterminações políticas supra-nacionais sobre as realidades históricas e socioeducativas de um estado-membro. As contribuições da União Europeia para a consolidação política e social dos regimes democráticos não são desprezíveis, mas a ideia da construção de uma "cidadania europeia" e "multinacional" (Meehan, 1993) não parece ser concretizável por processos de mera adição das cidadanias nacionalmente referenciáveis, mesmo que democráticas e mesmo que cada uma delas se pudesse individualmente considerar consolidada ou homogênea. Deste modo, a construção da *democracia europeia* não poderá basear-se em conceitos abstractos de "cidadão europeu" ou numa teoria unitária de cidadania que, hegemonicamente, dispensaria e recusaria a pluralidade histórica e cultural e os distintos processos e fases de construção social da democracia e da cidadania. Tão-pouco a transferência de poderes de decisão dos estados-membros para agências supra-nacionais será suficiente para justificar o conceito de "cidadania europeia" pois, pelo contrário, o conceito de cidadania democrática dificilmente sobreviverá a um afastamento e a uma deslocalização das instâncias onde cada cidadão concreto participa, localmente, na tomada de decisões políticas concretas.

No mínimo e, cautelosamente, cremos que a crítica às ideologias gerencialistas a que procedemos aqui justifica a advertência e as dúvidas sugeridas por Habermas (1994: 28): "A forma tecnocrática adoptada pela Comunidade Europeia reforça as nossas dúvidas relativamente à questão de saber se as expectativas normativas que associamos ao papel do cidadão democrático não terão sempre constituído uma mera ilusão".

Mais do que uma resposta em alternativa — ilusão ou realidade —, parece-nos que é

sobretudo a aceitação da dúvida que, no plano europeu e, principalmente, no plano nacional, nos impele a considerar que a construção e a consolidação da democracia e da cidadania, dificilmente podem ser tomadas como adquiridas. Também por isso a educação *para e pela* cidadania democrática surge como referência incontornável; não apenas como aprendizagem individual, escolar ou curricular, e nem somente como aprendizagem enquanto prática social, mas ainda como processo socioeducativo de construção e de reinvenção das cidadanias.

O reconhecimento dos contributos da educação de adultos para a construção da cidadania democrática conduziria certamente à transformação da educação de adultos em projecto político-educativo da maior actualidade na sociedade portuguesa. Temos por isso defendido (Lima, 1996) a urgência de recolocar a educação de adultos na agenda das políticas educativas, elegendo-a como objecto de discussão e de debate públicos, esclarecendo os seus sentidos e a sua relevância social. Um projecto longe de se esgotar no "ensino recorrente de adultos"<sup>(5)</sup>, em programas de formação de recursos humanos, de formação profissional e de produção de capital humano, e um projecto a que não bastaria adicionar algumas valências de educação para a cidadania democrática. São estas as valências nucleares que deverão comandar a reconstrução do sector, conferir-lhe sentido e unidade conceptual, no seio da diversidade que é típica das práticas socioeducativas reconhecíveis como educação de adultos, assim travando, e ultrapassando, o *percurso sinuoso* e o *retrocesso* dos últimos anos (Dias, 1996: 30).

Se aos governos democráticos não se pode, nem se deve, exigir que conduzam isoladamente e assegurem integralmente este projecto (até porque ele deverá ser dotado de autonomia, de capacidade contra-hegemónica e de crítica às próprias políticas governamentais), é porém exigível que não alienem as suas responsabilidades sociais e educativas na gestão do domínio público, ainda para mais num sector com fortes impactos em termos de democratização, de promoção dos direitos humanos e de criação de sociedades justas onde o valor da educação não se encontra subjogado ao império da economia (Jarvis, 1993: 48-53).

#### NOTAS

<sup>(1)</sup> O presente artigo retoma parcialmente e procura articular as intervenções mais recentes do autor nos domínios da educação de adultos e da educação para a cidadania democrática, designadamente: "Do Estado da Educação de Adultos em Portugal", comunicação apresentada nas *Jornadas de Educação de Adultos em Portugal: Situação e Perspectivas*, Coimbra, 1994 (Lima, 1996a); "Politische Bildung und die Politik der Erwachsenenbildung" (Educação Política e Políticas de Educação de Adultos), comunicação apresentada no seminário internacional sobre *Educação de Adultos e Participação*, Freudenberg, 1995 (Lima, 1995a); "The Democratization of Democracy: A South European View on European Democracy and Citizenship Education", conferência proferida na reunião europeia sobre *Educação Política para uma Democracia Europeia*, Maastricht, 1995 (Lima, 1996b).

<sup>(2)</sup> Nas palavras da Resolução da Conferência dos Ministros da Educação da Europa, realizada em Março de 1994 em Madrid.

<sup>(3)</sup> Veja-se a este propósito as críticas formuladas por Gunsteren (1994) e por Klaassen & Wesselingh (1995).

<sup>(4)</sup> No campo educativo, e designadamente no que concerne à *escola de massas* em Portugal, veja-se o estudo de Stoer & Araújo (1992).

<sup>(5)</sup> Saliente-se o conjunto de investigações realizadas nos últimos anos, em que esta problemática tem sido criticamente considerada: Sancho, 1993; Nogueira, 1994; Lima & Oliveira, 1995; Rothes, 1995; Esteves, 1996.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beck, U. (1992). *Risk society, towards a new modernity*. Londres: Sage.
- Benavente, A. (Coord), et al. (1995). *Estudo nacional de literacia. Relatório preliminar*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (polic.).
- Bogard, G. (1994). *Towards an active, responsible citizenship*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- Briton, D. (1996). Marketspeak: The rhetoric of restructuring and its implications for adult and higher education. *Studies in the education of adults*, 28(1), 29-47.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. Londres: Routledge.
- Chomsky, N. (1991). *Deterring democracy*. Londres: Verso.
- Clegg, S. (1980). *Modern organizations. Organization studies in the postmodern world*. Londres: Sage.
- Culpitt, I. (1992). *Welfare and citizenship. Beyond the crisis of the welfare State?* Londres: Sage.
- Dias, J. R. (1996). *A Educação de adultos em Portugal no contexto da educação ao longo da vida. Parecer*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação (polic.).
- Drucker, P. (1993). *Post-capitalist society*. Londres: Harper Collins.
- Esteves, M. J. B. (1996). *O retorno à escola*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (polic.).
- Fergusson, R. (1994). Managerialism in education. In J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (Eds), *Managing social policy*. Londres: Sage.
- Flecha, R. (1992). Spain. In P. Jarvis (Ed), *Perspectives on Adult Education and Training in Europe*. Leicester: NIACE.
- Freire, P. (1992). *Pedagogy of the oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
- Grácio, R. (1981). *Educação e processo democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gunsteren, H. van (1994). Four conceptions of citizenship. In B. van Steenberg (Ed). *The condition of citizenship*. Londres: Sage.
- Habermas, J. (1994). Citizenship and national identity. In B. van Steenberg (Ed). *The condition of citizenship*. Londres: Sage.
- Jarvis, P. (1993). *Adult education and the state. Towards a politics of adult education*. Londres: Routledge.
- Klaassen, C. A. & Wesselingh, A. A. (1995). Education for citizenship in a plural society. In EARLI, *symposium on modernity, identity and learning*. Nijmegen (no prelo).
- Lane, J.-E. (1995). *The public sector. Concepts, models and approaches*. Londres: Sage.
- Lima, L. C. (1986). *Associações para o desenvolvimento no Alto Minho*. Viana do Castelo: Centro Cultural do Alto Minho.
- Lima, L. C. (1988). *Participação discente na gestão das escolas secundárias*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (1994). Modernização, racionalização e optimização: Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.
- Lima, L. C. (1995a). Politische bildung und die politik der erwachsenenbildung. In J. Kandel & T. Meyer (Eds). *Akademie der politischen bildung jabrbuck 1995*. Bona: Frederich Ebert Stiftung.
- Lima, L. C. (1995b). Reformar a administração escolar: A recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 57-71.
- Lima, L. C. (1996a). Do estado da educação de adultos em Portugal. In A. Simões (Org). *Educação de adultos em Portugal. Situação e perspectivas*, 61-71. Coimbra: Jornadas de educação de adultos em Portugal.
- Lima, L. C. (1996b) The democratization of democracy. A south european view on european democracy and citizenship education. In J. Timmer & R. Veldhuis (Eds). *Political education towards a european democracy*. Maastricht: Instituut voor Publiek en Politiek/Bundeszentrale fuer Politische Bildung.
- Lima, L. C. & Oliveira, P. C. (1995). *A Educação de adultos na Europa. Portugal. Relatório preliminar*. Braga: Unidade de educação de adultos da Universidade do Minho (polic.).
- Liotard, J.-F. (1989). *A Condição pós moderna*. Lisboa: Gradiva (trad. port.).
- Meehan, E. (1993). *Citizenship and the european community*. Londres: Sage.
- Melo, A. (1983). *Adult education in Europe: Portugal*. Praga: European centre for leisure and education.
- Melo, A. (1996). Que educação de adultos para uma sociedade em mutação? In A. Simões (Org), *Educação de adultos em Portugal. Situação e perspectivas*, 19-26. Coimbra: Jornadas de Educação de Adultos em Portugal.
- Melo, A. & Benavente, A. (1978). *Educação popular em Portugal, 1974-1976*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Menezes, I. (1995). *Educação cívica em Portugal. Estudo preliminar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Londres: Sage.
- Newman J. & Clarke, J. (1994). Going about our business? The managerialization of public services. In J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (Eds), *Managing Social Policy*. Londres: Sage.
- Nogueira, A. J. (1994). *Da educação permanente à escola e "À roda da vida"*. Braga: Universidade do Minho (polic.).
- Nogueira, A. J. (1996). Os caminhos e os (des)caminhos da educação de adultos. Portugal anos 80-90. In A. Simões (Org), *Educação de adultos em Portugal. Situações e perspectivas*, 103-127. Coimbra: Jornadas de Educação de Adultos em Portugal.
- Norbeck, J. (1983). *Associações populares para o desenvolvimento*. Lisboa: DGEA.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, T. J. & Waterman Jr., R. H. (1987). *In search of excellence (Na senda da excelência)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote (trad. port.).
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nova Iorque: The Free Press.
- Ranson, S. & Stewart, J. (1994). *Management for the public domain. enabling the learning Society*. Londres: St. Martin's Press.
- Ritzer, G. (1996). *The mcdonaldization of society*. California: Pine Forge Press.



- Roths, L. (1995). *Escola para adultos ou educação de adultos?* Porto: Fac. de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (polic.).
- Sancho, A. V. (1993). *A escola na educação de adultos. A educação de adultos na escola.* Braga: Universidade do Minho (polic.).
- Santos, B. S. (1985). Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: O caso português. *Análise social*, 87-88-89, 869-901.
- Santos, B. S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português. In B. S. Santos (Org), *Portugal: Um retrato singular.* Porto: Afrontamento.
- Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade.* Porto: Afrontamento.
- Self, P. (1993). *Government by the market? The politics of public choice.* Londres: Macmillan.
- Silva, A. S. (1990). *Educação de adultos. Educação para o desenvolvimento.* Porto: Edições ASA.
- Steenbergen, B. van (1994). The condition of citizenship: an introduction. In B. van Steenbergen (Ed), *The condition of citizenship.* Londres: Sage.
- Stoer, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, Uma década de transição.* Porto: Edições Afrontamento.
- Stoer, S. R. & Araújo, H. C. (1992). *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi) periferia europeia.* Lisboa: Escher.
- Turner, B. S. (1993). Contemporary problems in the theory of citizenship. In B. S. Turner (Ed). *Citizenship and social theory.* Londres: Sage.
- Twine, F. (1994). *Citizenship and social rights. The interdependence of self and society.* Londres: Sage.