



A NOVA MATRIZ DE GOVERNAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS: MAPEANDO TENSÕES FUNDAMENTAIS

Rosanna Barros,

Universidade do Algarve
rmbarros@ualg.pt

Resumo:

Toda a reflexão teórico-conceitual apresentada no texto parte do pressuposto analítico de que a interpretação da nova ordem educacional, hoje em construção no mundo ocidental, passa necessariamente pela compreensão crítica da relação entre a crise estrutural do Estado Capitalista Democrático, a regulação social e a crise actual das políticas sociais. Assim, a nossa moldura conceptual recorre às interpretações de fundo avançadas pelo pensamento de Sousa Santos no âmbito das teorias da regulação e de Claus Offe no que concerne às teorias do Estado.

A nossa tese passa por defender que as alterações nas políticas educativas públicas no campo da educação de adultos são parte integrante de uma nova estratégia macropolítica inscrita na complexa e contraditória alteração no equilíbrio de forças em que assenta a gestão estatal e governativa em contexto de capitalismo democrático. Argumenta-se que existe uma interligação complexa e dialéctica entre duas ordens de transformações fundamentais que caracterizam a contemporaneidade, e pode ser expressa nos seguintes moldes: ao rumo tendencial da mudança sócio-política nas formações sociais capitalistas avançadas, que parece processar-se pela transição do modelo do Estado-Providência para o modelo do Estado Neoliberal, é funcional e operante o rumo tendencial da mudança paradigmática no campo da educação de adultos, que parece processar-se pela transição do paradigma da educação permanente para o paradigma da aprendizagem ao longo da vida. Uma tal perspectiva permite-nos identificar alguns parâmetros gerais de natureza estrutural que influem nos processos de produção de políticas educativas para o sector, tais como: o significado político do ressurgimento do terceiro sector em contexto de uma nova matriz de governação, na qual as organizações transnacionais desempenham um papel fundamental, e o trato da *questão social* hoje inscrita nos processos hegemónicos de globalização neoliberal.

Abstract:

All of the theoretical and conceptual reflection presented in this text emanates from the analytical presupposition that the interpretation of the New Educational Order nowadays is still being constructed in western society. This should necessarily come across through a critical understanding of the relation between the structural



crisis of the Democratic Capitalist State, the Social Regulation and the current Social Policies Crisis. Consequently, our conceptual framework resorts to the interpretations proposed by Sousa Santos' thinking, concerning the Regulation Theories, and by Clauss Offe's thinking, concerning the State Theories.

We defend that the changes in the public educational policies, in the field of adult education, can be seen as a component of a new macropolitical strategy inscribed in the complex and contradictory change of equilibrium in the state and governing management forces existing in the context of democratic capitalism. We argue that there is a complex and dialectic interconnection between the two orders of fundamental transformation which characterizes contemporary times. This idea can be expressed like this: for the tendency of socio-political changes in the advanced capitalist societies, that seems to process based on the transition from the *Welfare State Model* to the *Neoliberal State Model*, it is functional and operative the tendency of paradigmatic changes in the field of adult education, that seems to process based on the transition from the *Lifelong Education Paradigm* to the *Lifelong Learning Paradigm*.

Such an analytical perspective allows us to identify some general parameters of structural nature that act on the process of the construction of education policies for adult education. An illustration of this can be found in the political significance of the third sector resurgence in the context of a new governance matrix, in which the transnational organizations play a fundamental role, and in the *social question* treatment, today inscribed in the neoliberal globalization hegemonic processes.

Palavras-Chave: Governação Neoliberal, Europeização-Transnacionalização de Políticas Públicas, Educação de Adultos, Questão Social e Regulação.

Key-Words: Neoliberal Governance/Europeanization-Transnationalization of Public Policies/Adult Education/Social Question and Regulation.



1. A Redefinição do Papel do Estado e o seu Impacto na Regulação Social

Desde a nossa óptica, quer a compreensão crítica da mudança do papel do Estado ao longo do tempo, quer a problematização das interpretações díspares sobre esta temática entre autores de filiações teórico-políticas distintas, se revelam dois aspectos incontornáveis para podermos interpretar convenientemente a relação entre a crise estrutural do Estado Capitalista Democrático, a regulação social e a crise actual das políticas sociais, procurando o seu impacto no âmbito das políticas de educação. Ao atribuímos particular importância à relação dual entre o Estado moderno e a sociedade civil estamos também a reconhecer que este dualismo, apesar das raízes contraditórias da distinção que pressupõe e do facto de o mesmo ter sido elaborado em função das condições económicas, sociais e políticas dos países centrais num período bem demarcado da sua história, é, não obstante, o mais importante dualismo no moderno pensamento ocidental, na medida em que, ao estabelecer os trâmites da separação entre o político e o económico, possibilitou, por um lado, a neutralização do potencial revolucionário da política liberal, e por outro, a naturalização da exploração económica capitalista, sendo que ambos os processos convergiram para a consolidação efectiva do modelo capitalista das relações sociais.

Assim, adoptando o essencial da teorização elaborada por Sousa Santos (1996), há nesta matéria que atender igualmente ao facto histórico do projecto sócio-político da modernidade ocidental se encontrar alicerçado, na sua matriz originária, num equilíbrio dinâmico entre *regulação* e *emancipação*, que de resto se constituíram nos dois pilares fundamentais sobre os quais se sustentaria a transformação radical que a passagem da sociedade pré-moderna e pré-contratualista para a sociedade moderna e contratualista traduz. Sinteticamente, trata-se de considerar que no projecto da modernidade, o pilar da regulação social é constituído por três princípios fundamentais: o *princípio do Estado*, cujo entendimento se deve principalmente a Hobbes; o *princípio do mercado*, especialmente dominante desde a obra de Locke; e o *princípio da comunidade*, pensado segundo a filosofia política de Rousseau. O pilar da emancipação social é constituído, por seu turno, por três lógicas de racionalidade: a racionalidade cognitivo-experimental da ciência e da técnica modernas; a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura modernas; e a racionalidade moral-prática do direito moderno. O essencial na abordagem da forma como estes pilares, os seus princípios e racionalidades se foram alterando durante os últimos duzentos anos relaciona-se com a compreensão crítica de que à medida que a trajectória da modernidade ocidental se foi identificando com a trajectória do capitalismo, o pilar da regulação social veio a fortalecer-se à custa do pilar da emancipação, num processo histórico que tem tanto de complexo como de contraditório (cf. Sousa Santos, 1996: 103-116).



Do desequilíbrio entre regulação e emancipação resultou, de acordo com Sousa Santos (1996), o excesso de regulação social que caracteriza a modernidade ocidental. Porém, esta regulação social moderna operou-se também mediante um desequilíbrio entre os seus princípios basilares, que consistiria globalmente no desenvolvimento hipertrofiado do princípio do mercado em detrimento do princípio do Estado, e de ambos em detrimento do princípio da comunidade. O fundamental da nossa reflexão até ao momento, permite-nos assim concluir que, nas sociedades capitalistas democráticas avançadas, este processo incluiu três fases sequenciais, designadamente: uma primeira fase de hipertrofia total do mercado que ocorreu entre o século XIX e o final da década de trinta do século XX, isto é, no período áureo do *Estado liberal* e do capitalismo liberal; uma segunda fase em que se logra o maior equilíbrio registado na história entre o princípio do mercado e o princípio do Estado, em boa medida sob pressão do princípio da comunidade, e que correspondeu à época dourada do *Estado-Providência* e do capitalismo organizado, compreendida entre meados do século vinte e a década de setenta; e por fim, uma fase de re-hegemonização do princípio do mercado, que coloniza visivelmente quer o princípio do Estado quer o princípio da comunidade, e que corresponde à emergência de um capitalismo desorganizado característico de um *Estado Neoliberal*, que se tem vindo a tornar dominante desde a década de oitenta.

De um modo geral, o que se observa como resultado deste processo é o estabelecimento de um novo círculo virtuoso entre o princípio do Estado e o princípio do mercado de que ambos saíram reforçados, enquanto o princípio da comunidade, alicerçado na obrigação política horizontal cidadão a cidadão, se viu descaracterizado na medida em que o reconhecimento político tanto da cooperação como da solidariedade entre cidadãos foi eficazmente confinado às formas de cooperação e de solidariedade mediadas pelo Estado. Sustentamos, então, que desde a década de oitenta, temos vindo a assistir não à crise do Estado em geral, mas à crise de um certo tipo de Estado. Neste contexto trata-se menos do simples regresso do princípio do mercado, do que de toda a implementação de uma nova estratégia de articulação, mais directa e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Neste ponto reiteramos com Sousa Santos (1999), que a conseqüente fraqueza do Estado não foi o efeito perverso da globalização da economia, mas pelo contrário foi um processo político muito preciso, destinado a construir um outro tipo de Estado forte, funcional às exigências políticas do capitalismo global. Ou seja, o consenso neoliberal do Estado fraco, significou principalmente que “a força do Estado, que no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil” (Sousa Santos, 1999: 9). Dito de outro modo, o que está hoje em crise no que diz respeito ao Estado social é o seu papel na promoção das intermediações não mercantis entre cidadãos, que no contexto do Estado-Providência se traduziu na



elaboração de políticas fiscais e políticas sociais assentes numa lógica redistributiva.

O maior impacto da reforma contemporânea do Estado faz-se assim sentir sobre a sua anterior qualidade de actor político vocacionado para garantir a produção e manutenção dos principais bens públicos, resultantes do consenso keynesiano, especialmente da legitimidade, da segurança, da identidade cultural e do bem-estar social e económico. O *novo modelo de regulação social* que se vislumbra no horizonte, com contornos de hegemonia cada vez mais neo-liberais, pressupõe uma alteração das tradicionais estratégias estatais vigentes no período anterior, de tal modo que se trata de uma regulação social frequentemente dissimulada como desregulação social. Ora, a expressão mais clara deste fenómeno político hodierno é a emergência da *nova matriz de governação*, que consubstancia uma nova forma política do Estado. Significando que, neste novo marco político, emergem naturalmente novas formas de actuação do Estado, que no essencial se descentraliza e se despolitiza, adoptando uma estratégia já não de mediador no conflito social mas de articulador de consenso entre interesses pluralistas, de fontes fragmentadas e heterogéneas, que se integram assim facilmente numa nova forma de organização política mais vasta que o Estado, na qual predominam as redes, os fluxos e as organizações que se combinam, inter-relacionando na agenda política factores locais, nacionais e globais. O Estado, hoje, ao mesmo tempo que perde o controlo da regulação social directa, ganha o controlo da *meta-regulação social*, ou seja, o seu principal papel relaciona-se crescentemente com a selecção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal, alterando assim quer o âmbito quer a forma do poder de regulação social do Estado (cf. Sousa Santos, 1996; 1998; 1999).

Paradoxalmente, o Estado passa a ser um componente privilegiado de um novo espaço público não estatal, composto por parcerias, cujo papel consiste em assegurar as regras do jogo político entre os diversos interesses sectoriais. Ou seja, como refere Monteiro, “observa-se a passagem de um modelo ‘monocrático’, característico de normas definidas pelo Estado enquanto actor central e hegemónico, para um modelo ‘poliárquico’, no qual os meios de atingir os objectivos definidos pelos textos públicos são estabelecidos no quadro de uma ‘regulação conjunta’ entre distintos actores” (Monteiro, 2004: 55). Com efeito, o *partenariado social* faz parte integrante de um conjunto de espaços sociais híbridos que se formaram como consequência da emergência de uma nova matriz de governação neoliberal, nascida e desenvolvida no contexto político dos Estados pós-keynesianos. Assim se compreende parte do significado político da reemergência, especialmente nos países centrais, do chamado *terceiro sector*, na medida em que se trata de um processo político de materialização da sociedade civil, neste caso profundamente associado à resposta à crise do Estado-Providência (cf. Seddon, Billett e Clemans, 2004: 123-142).



Da adopção, neste texto, da perspectiva crítica que aqui vem sendo explanada resulta um entendimento em que, o acentuado ressurgimento hodierno do terceiro sector¹ ocorre, na realidade, não como um processo político autónomo, consequência, como aconteceu no século XIX, de lutas sociais e políticas que visassem, a partir da década de oitenta, aperfeiçoar a providência estatal substituindo-a por novas formas ainda mais desenvolvidas em termos de cooperação, solidariedade e participação, ou seja, norteadas por vectores tradicionalmente associados ao princípio da comunidade, mas pelo contrário, ressurgem como estrutura funcional ao projecto neoliberal que visa alcançar a retracção das políticas sociais progressistas, típicas do anterior modelo providencial do Estado de bem-estar. Ou seja, defendemos que um dos principais significados políticos deste fenómeno relaciona-se, inequivocamente, com o facto de a meta-regulação estatal operada sobre a actuação destes parceiros ou novos agentes não estatais, a sociedade civil tercearizada, permitir obter eficazmente um amortecimento notável das potenciais tensões e conflitos sociais previsíveis, embora latentes, na nova agenda política neoliberal. Uma agenda que pretende fomentar um ataque deliberado aos direitos humanos de terceira geração, conquistados no período anterior, paradoxalmente em boa medida pela actuação de uma sociedade civil, na altura fermentada por movimentos sociais diversos, sendo eles próprios, como lembra Jarvis (1998), um produto da modernidade. Neste sentido, desde uma perspectiva crítica é possível, então, pensar alternativamente neste fenómeno político de ressurgimento do terceiro sector, não como uma expansão do papel da sociedade civil mas como uma verdadeira cooptação política da tradicional função de contraciclo do terceiro sector, processada no âmbito de um novo tipo de regulação social, agora largamente norteados por princípios neoliberais (Sousa Santos, 1999; Lima e Afonso, 2006; Canário, 2007).

Se atendermos a que, em contexto de modernidade tardia, o projecto político da nova direita neoliberal pressupõe uma expressa reconstrução do papel e significado político atribuído historicamente à sociedade civil, então teremos de admitir que, no horizonte da compreensão da relação hodierna entre Estado Capitalista Democrático e sociedade civil, importará igualmente não desconsiderar, em absoluto, a herança dos vários entendimentos teóricos

¹ A *sociedade civil* conhece actualmente diversas designações, podendo-se mencionar por exemplo: economia social; economia solidária; sector voluntário; organizações não governamentais; organizações quasi-não governamentais, também designadas de quangos; empreendedorismo social; e *terceiro sector*, esta última a designação mais abrangente e etérea; isto para referir apenas algumas de entre as múltiplas terminologias de uso corrente.



acerca da própria noção de sociedade civil que é possível identificar ao longo da modernidade ocidental, quando se trata de estruturar o pensamento político tendo por referência pressupostos de carácter ideologicamente fundados. Assim, o diálogo conceptual estabelecido entre o entendimento liberal clássico de sociedade civil, a sociedade civil de índole marxista e socialista, e as construções pós-marxistas, parecem-nos representar três visões que entre si evidenciam o essencial das propostas nesta matéria, motivo pelo qual merecem, de forma sucinta, mais alguns considerandos. Tendo-se estruturado, de acordo com Murphy (2001), a partir de um assinalável legado pré-moderno, com origens remotas na Antiguidade clássica quer na noção ciceroniana de *societas civilis* quer no conceito aristotélico de *koinonia politike*, a *concepção liberal clássica da sociedade civil*, partindo da ideia matricial dos jusnaturalistas que a distingue da sociedade selvagem ou bárbara do novo mundo, está centrada sobretudo na ideia da pluralidade atomística de interesses económicos privados e sectoriais, cuja normalização na ordem social se obtém pela garantia estatal da observância das leis do direito (cf. Murphy, 2001: 345-360). Trata-se de uma perspectiva adoptada hoje pelo discurso do conservadorismo, tornado hegemónico com a globalização neoliberal. Diferentemente, no âmbito da *sociedade civil marxista e socialista*, há a assinalar, segundo Alexander (2001), o diálogo conceptual, profundamente interrelacionado, entre as formulações prévias de Hegel, e o pensamento de Marx e de Gramsci. Destacando-se neste contexto pela sua influência, em particular sobre algumas abordagens mais críticas da sociologia política da educação, o contributo teórico que resultou das reflexões desenvolvidas por António Gramsci, cuja postura política marxista e revolucionária não poderá, como alertam Holst (2002) e Montañó (2002), ser separada da sua perspectiva teórica acerca da noção de sociedade civil que, e ao contrário da percepção avançada por Marx, no pensamento gramsciano está situada na super-estrutura da sociedade, e não na sua base, o que permite a Gramsci diferenciar a sociedade civil, quer da sociedade política quer da sociedade económica, não para as isolar em sectores atomizados da realidade sociológica mas para melhor pensar a sua relação dialéctica e o seu papel na transformação social de uma realidade entendida como global ou totalitária, mas não necessariamente totalitarista. Neste marco político-conceptual pode-se assinalar, conforme Jackson (1997), que, de um modo geral, a perspectiva da sociedade civil socialista viria a influenciar a reflexão teórica dissidente na fase final dos regimes socialistas de Estado, na Europa central e do leste, sustentando em boa medida a crítica ao regime político e económico vigente. Por último, as *construções pós-marxistas do conceito de sociedade civil* compreendem múltiplas elaborações em torno dos chamados novos movimentos sociais que, demarcando-se da concepção liberal, assentam, segundo Cohen e Arato (1992), numa nova ideia de sociedade civil pós-burguesa e anti-materialista, orientada frequentemente pelos pressupostos do ecologismo e do feminismo, e pelo que usualmente defendem ser a ambição de descolonizar democraticamente a sociedade civil, vista como o lugar do mundo da vida de que fala Habermas (1988), do jugo económico e político a que tem estado sujeita. Trata-se de uma perspectiva que tem vindo a



conhecer um crescente protagonismo nas ciências sociais. De assinalar que se considerarmos as clivagens subjacentes aos vários entendimentos ideológico-conceptuais de sociedade civil, que é possível identificar ao longo da modernidade ocidental, então compreender-se-á melhor a razão da centralidade do princípio da selectividade de participação que caracteriza a matriz de governação.

De igual modo, se na nossa reflexão tivermos em conta, a par da existência a nível teórico dos vários tipos-ideais de sociedades civis, de que referenciámos os mais relevantes, o facto da própria fronteira entre Estado e sociedade ser eminentemente dinâmica, na medida em que está sujeita às alterações de entendimento ideológico acerca do papel a desempenhar pelo Estado, então teremos que concordar com Youngman quando este afirma que “o espaço de manobra disponível para a operação das organizações da sociedade civil varia de acordo com a natureza do regime político e as suas relações com o Estado podem ser cooperativas ou conflituosas” (Youngman, 2000: 202). Ora, sendo um facto assente que o contexto hodierno é o da expansão de uma ortodoxia transnacional assente no neoliberalismo (cf. Ball, 1990), que domina a agenda política desde o Consenso de Washington, não surpreende que o ressurgimento do terceiro sector a nível mundial, desde as décadas de oitenta e noventa, implique distintos temas de debate, e maior ou menor controvérsia em distintos pontos do sistema mundial, na medida em que são, também, distintos os contextos políticos e sociais no centro, na semi-periferia e na periferia. As diferenças no sistema significam, por sua vez, diferentes tipos de actuação para o chamado terceiro sector, o que tem expressão num panorama empírico complexo, composto por organizações de características muito diversas, como as que permitem distinguir por exemplo entre: associações mutualistas, associações de solidariedade social, cooperativas de trabalhadores, organizações de voluntariado, organizações de intervenção comunitária e educação popular, associações de desenvolvimento rural e local, ou ainda organizações não governamentais para o desenvolvimento existentes nos países centrais, cujo papel é decisivo no financiamento e promoção das organizações não governamentais nos países periféricos e semi-periféricos, que têm vindo a proliferar dando azo à construção de várias tipologias para organizar a sua diversidade, como a que pensa as organizações não governamentais no âmbito da América latina segundo três categoria principais: as para-estatais, as profissionais e as politicamente progressistas (cf. Friedmann, 1996: 157).

De acordo com Sousa Santos (1999), no exame desta realidade é possível identificar, analiticamente, quatro eixos de debate principais que espelham temas significativos da discussão em torno do terceiro sector, e que se traduzem nos seguintes pontos: o problema da localização estrutural do terceiro sector; o da sua organização interna; o das redes estabelecidas; e o das suas relações com o Estado.



Sinteticamente, trata-se no primeiro caso, da questão de estabelecer os termos da nebulosa distinção, e estipulação regrada de limites de actuação, entre o público e o privado, um tema actual e central do debate, com fortes repercussões na salvaguarda da qualidade democrática da estruturação da esfera pública, particularmente importante sobretudo para as classes médias baixas e para os excluídos e marginalizados, ou seja, para os grupos sociais tendencialmente abrangidos pelas acções das organizações do terceiro sector. Observando-se que o preço da nova lógica hegemónica do partenariado social tem significado reiteradamente uma perda de autonomia que, como salienta Lenkowsky, descaracteriza os valores sociais da esfera pública na medida em que “para prevenir o défice financeiro, as organizações têm moldado frequentemente as suas actividades para ir ao encontro das prioridades dos programas de financiamento do governo, em vez de se guiarem pelo seu próprio sentido do que vale mais a pena fazer” (Lenkowsky, 1996: 90).

Por seu turno, a questão da organização interna do terceiro sector, e portanto o seu nível de transparência e de responsabilização, tem vindo a merecer uma crescente atenção crítica, sobretudo porque se as exigências de democracia e equidade não forem atendidas na fórmula política de operacionalizar a actuação do terceiro sector, este pode, facilmente, transformar-se numa forma de autoritarismo descentralizado (Dupoirier, 2007). Ou seja, quando o terceiro sector actua aderindo preferencialmente à lógica da eficiência observa-se que os seus membros e beneficiários se transformam rapidamente em clientes e consumidores, agravando velhos problemas e gerando novos no tratamento da *questão social*, tal como alerta Jackson referindo-se ao modo de funcionamento das quango britânicas quando afirma que “tem-se verificado no Reino Unido, a emergência de um novo estatuto de semi-cidadão, ocupado por aqueles com pouco poder no mercado, e de pouca procura nos processos democráticos obscuros” (Jackson, 1997: 53).

Já no que diz respeito à possibilidade de construção de redes de actuação conjunta, nacionais ou globais, no âmbito do terceiro sector, o debate gira em torno do tipo de relações preferenciais estabelecidas entre as várias organizações que, tendo naturalmente em comum o procurar compatibilizar a vocação universalista com a prática particularista, podem, não obstante, traçar rumos de intervenção social inscritos em perspectivas contraditórias, postos ao serviço de estratégias políticas de carácter muito diverso. Dito de outro modo, este nível da discussão, desde que criticamente conduzido, tem-se preocupado principalmente em questionar o propósito, explícito e implícito, e o impacto, directo e indirecto, da crescente actuação em rede, voluntária ou induzida, do terceiro sector. De referir também os esforços desenvolvidos para problematizar, nos termos do que Sousa Santos (2000; 2005) chamou uma ‘sociologia das ausências’, a razão oculta da correlacionada prática de ressemantização pluri-significativa de conceitos críticos, presente na construção retórica do discurso neoliberal hegemónico



que, quando se refere à relação entre Estado e sociedade, apresenta usualmente a sociedade civil, via terceiro sector, sobretudo como esfera autónoma de actuação dos cidadãos. Isto quando, na verdade, da radical fragmentação do social, do político e do económico, resulta uma perda de visão da totalidade do real que dissimula que a operacionalização hodierna do terceiro sector está profundamente relacionada, a nível nacional, com a nova matriz de governação neoliberal e, a nível internacional, com os processos de globalização neoliberal resultante do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e do AMI (Acordo Multilateral sobre Investimento) (cf. Kothari, 1996; Hall, 2000). Ora, esta tensão de fundo, nem sempre devidamente considerada nas análises acerca da construção de redes do terceiro sector, significa que, paradoxalmente, tanto pode contribuir para transformar o terceiro sector num instrumento favorável ao capitalismo selvagem, como numa força de combate e resistência contra esse mesmo capitalismo. Trata-se de uma tensão fundamental que traduz também, de forma inegável, a potencialidade presente no paradoxo, na medida em que, como afirma Sousa Santos, a reemergência da sociedade civil tem sem dúvida “um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores do auto-governo, da expansão da subjectividade, do comunitarismo e da organização autónoma dos interesses e dos modos de vida. Mas esse núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo” (Sousa Santos, 1996: 111).

Estas linhas temáticas enformam, por sua vez, um último eixo essencial do debate crítico acerca do terceiro sector, no qual inscrevemos e ao qual referenciamos a nossa abordagem, que problematiza o papel e o sentido da participação, como vimos selectiva, do terceiro sector na reforma do Estado. Nesta matéria é imprescindível começar por reconhecer que existe uma profunda relação dialéctica entre o terceiro sector e o Estado, o que, desde logo, permite pensar em formas alternativas de interpretar esta relação, com base no pressuposto de que existem dialecticamente distintas possibilidades e formas de intercepção. Assim, a reflexão crítica acerca do significado político do ressurgimento do terceiro sector implica forçosamente atender aos distintos usos políticos da sociedade civil, bem como aos riscos no trato da *questão social* que lhe estão associados, sobretudo se tivermos presente que o Estado é hoje uma estrutura simultaneamente presente e ausente no horizonte das problemáticas afectas à luta democrática de classes no quadro da governação. Com efeito, através do discurso unidireccional dominante de carácter acrítico e celebratório sobre o terceiro sector, embutido no ‘pensamento único’ a que se referem Afonso e Antunes (2001) obtém-se, eficazmente, o ‘consentimento sem concordância’, de que fala Chomsky (2000), útil para legitimar o radical reajustamento estrutural das funções sociais do Estado, que se tem vindo a processar sem grandes sobressaltos e nos termos de uma nova direita neoliberal. Quer isto dizer que a reforma neoliberal do Estado, participada activamente pela *mão direita do terceiro sector*, segundo Montañó (2002), ou pela *sociedade civil liberal*, segundo



Sousa Santos (2005b), vai num sentido que aponta firmemente para que “o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, seja parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos sectores das classes médias (...) e mais diligente no atendimento das exigências macro-económicas da acumulação de capital” (Sousa Santos, 1996: 110). Trata-se portanto de um fenómeno político-social intimamente relacionado com a reestruturação do capitalismo que, segundo a perspectiva crítica de Montañó, beneficia ao ser centrado e associado discursivamente, em termos genéricos, às inevitáveis novas dinâmicas do terceiro sector, pois assim, este conceito perde o seu real significado e permite escamotear, propiciando uma maior aceitação geral, a “alteração de um padrão de resposta social à ‘questão social’ (típica do Welfare State), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele)” (Montañó, 2002: 185).

Da consideração simultânea destes quatro eixos de debate principais que espelham, como vimos, temas significativos para uma discussão crítica em torno do terceiro sector, resulta evidente na nossa opinião que desde uma óptica, historicamente fundamentada, é necessário, actualmente, que as ciências sociais voltem a contribuir particularmente para desestabilizar e desnaturalizar a leitura celebratória existente, sobre esta matéria, nas narrativas hegemónicas, para assim promover a resistência crítica quer à redução discursiva quer à cooptação prática do potencial transformativo inerente aos pressupostos tradicionais do princípio da comunidade, que são de resto pressupostos de emancipação social, ou seja, que implicam fundamentalmente “uma acção autónoma construída *contra* o Estado capitalista e por referência à ‘questão social’, equacionada como um conflito antagónico entre o capital e o trabalho” (Canário, 2007: 14), isto se quisermos, enquanto intelectuais, trabalhar em prol de uma regulação socialmente mais justa. A consideração crítica dos recentes processos de redefinição do papel do Estado, em contexto de modernidade tardia, permite perceber o princípio da comunidade como o mais bem colocado para instaurar, nos nossos dias, uma dialéctica positiva com o pilar da emancipação social, repondo um novo equilíbrio vinculativo entre os pilares da regulação e da emancipação. Para tal, afigura-se-nos imprescindível enfatizar, como linha recorrente do nosso pensamento e argumento, que se admitirmos que hoje a batalha política principal é, de certo modo, a batalha pelos significados dos conceitos nascidos em matrizes de pensamento social, político e ideológico críticas, então será relevante insistir, embora em contraciclo na época em que se celebra o fim declarado das ideologias, na importância da difusão da genealogia e recontextualização crítica dos conceitos em uso. Nos termos do questionamento crítico por nós desenvolvido no campo da educação de adultos (ver Barros, 2009) tratar-se-á de indagar, claramente em contra-mão num sector educacional entendido hegemonicamente nos pressupostos político-pedagógicos de uma



aprendizagem ao longo da vida, sobre que tipo de agendas se oculta quando se evoca, nos canais dominantes da tomada de decisão em matéria de políticas educativas, o papel educativo da sociedade civil.

Concomitantemente, portanto, a ponderação crítica do significado político da reemergência do terceiro sector permite-nos concluir que, sob a mesma agenda de reinvenção do Estado se acolhem, essencialmente, duas concepções político-ideológicas diametralmente opostas. Assim sendo, a actual predominância da retórica neoliberal acerca da reforma hodierna do Estado, co-participada pela *mão direita hegemónica do terceiro sector*, despolitizada, profissionalizada e tecnocraticamente orientada, não deve nos impedir de ver a possibilidade de reforma alternativa, pensada segundo os pressupostos de uma *mão esquerda contra-hegemónica do terceiro sector*, bem mais militante e ideologicamente humanista. Por outras palavras, na relação entre Estado Capitalista Democrático e sociedade civil, ou terceiro sector, figura a par do padrão dominante, a que Sousa Santos (1999) denominou de *Estado-empresário*, o padrão alternativo, a que designou de *Estado-novíssimo-movimento-social*. Se no primeiro caso, a filosofia política que lhe está associada pressupõe uma articulação favorecida entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, sob a égide deste último; no segundo caso, pelo contrário, a filosofia política que lhe está associada propõe uma renovada articulação, nos termos da perspectiva gramsciana, entre o princípio do Estado e o princípio da comunidade, privilegiando-se este último.

Os dois padrões principais, assim identificados como possibilidades para a nova forma de organização política emergente, traduzem os dois sentidos capitais que o papel actual do terceiro sector pode assumir na reforma do Estado. No entanto, o padrão emergente, tornado dominante na década de oitenta e noventa, parece-nos traduzir já o essencial dos pressupostos do Estado-empresário, ou seja, do Estado Neoliberal, e correlacionadamente traduz, também, a hegemonia hodierna do papel que o terceiro sector mais tecnocratizado detém. Não obstante as condições desfavoráveis do momento actual, parece-nos todavia claro desde o ponto de vista que subscrevemos que, o potencial transformador da tradição de uma educação de adultos crítica e radical, assente na herança da pedagogia freiriana, é mais oportuno do que nunca para conscientizar e canalizar as forças sociais de um terceiro sector, potencialmente insurgente, na direcção dos novos esforços a empreender por uma luta que vise a democratização exigente e simultânea do Estado e do terceiro sector cooptado. A *praxis* de um tal terceiro sector, que lute para manter a sua identidade contra-hegemónica e o potencial transformativo e de emancipação social, inerente como vimos aos pressupostos tradicionais do princípio da comunidade em prol de uma regulação socialmente mais justa, necessitará de saber tirar o devido proveito, como recorda Sousa Santos, do facto de que “a luta capacitadora pelo direito à redistribuição – pelo direito a ter direitos, no dizer de Hannah Arendt (1968: 177) – poderá ter algum êxito, não devido à governação, mas



sim apesar dela” (Sousa Santos, 2005b: 21). Neste sentido, portanto, pensamos que há lugar, também, para que no âmbito das investigações científicas, que recusem um estatuto de pretensa neutralidade, se procurem as bases empírico-teóricas para identificar, e eventualmente recusar e denunciar, projectos de fascismo societal, que subrepticamente se infiltrem no seio de um terceiro sector que, mesmo quando fundado em pressupostos humanistas, parece encontrar-se hoje num momento de encruzilhada, em estado semi-refém da matriz de governação neoliberal, caracterizada hoje, como vimos, pela pujança avassaladora do princípio do mercado, que põe em perigo todas as interdependências não mercantis da vida em sociedade.

Sustentamos que a obstaculizada reconstrução hodierna do terceiro sector crítico como elemento crucial da reivindicação, e reinvenção, da providência social de responsabilidade estatal, entendida como garantia de direitos sociais e educacionais que devem ser vistos como inalienáveis, requer que se invista em sociabilidades alternativas, assentes na redistribuição e na reciprocidade que, como demonstrou Paulo Freire, podem ser dinamizadas a partir do campo da educação de adultos, desde que as suas práticas educativas contribuam para fomentar trajectórias de educação ao longo da vida que conduzam os indivíduos de um *estado de ignorância* a um *estado de saber*, o que no pensamento de Sousa Santos significa: criar as condições para percorrer o caminho que progride do colonialismo para a solidariedade, e que se institui através de um saber novo, que vai de encontro aos pressupostos da *educação problematizadora*.

1.1. Estado e Educação de Adultos: A Nova Ordem Educacional

Toda a reflexão teórico-conceptual apresentada até ao momento neste texto partiu do pressuposto analítico de que a interpretação da nova ordem educacional, hoje em construção no mundo ocidental, passa necessariamente pela compreensão crítica da relação entre a crise estrutural do Estado Capitalista Democrático, a regulação social e a crise actual das políticas sociais. A nossa tese passa por defender que as alterações nas políticas educativas no campo da educação de adultos *são parte constituinte* de uma nova estratégia macropolítica inscrita na complexa e contraditória alteração no equilíbrio de forças em que assenta a gestão estatal e governativa em contexto de capitalismo democrático. O nosso argumento assenta na defesa de que existe uma interligação complexa e dialéctica entre duas ordens de transformações fundamentais que caracterizam a contemporaneidade, e pode ser expresso nos seguintes moldes: ao rumo tendencial da mudança sócio-política nas formações sociais capitalistas avançadas, que parece processar-se pela transição do modelo do Estado-Providência para o modelo do Estado Neoliberal, é funcional e operante o rumo tendencial da mudança paradigmática no campo da educação de adultos, que parece processar-se



pela transição do paradigma da educação permanente para o paradigma da aprendizagem ao longo da vida.

Considerámos, pois, que o impacto destas transformações é a matéria essencial para qualquer investigação que esteja referenciada a um saber disciplinar como o da sociologia política da educação. De facto, da literatura que vem sendo elaborada a partir desta óptica analítica, e com base, também, numa abordagem genérica da teoria do sistema mundial moderno, nos termos elaborados por Wallerstein (1984), ressaltam dois aspectos que considerámos fundamentais para interpretar as mudanças ocorridas, desde o final do século vinte, na relação dual entre Estado e educação. O primeiro refere-se ao facto constatável de que o modelo do Estado-Providência tem na verdade uma limitada abrangência do ponto de vista geográfico; e o segundo prende-se com o facto, demonstrado por Esping-Andersen (2000), de que mesmo nos países avançados o seu modo de afirmação e estabelecimento se deu de maneira multiforme. Isto quer dizer que, por um lado, a posição relativa que um determinado país ocupa no sistema da economia mundial capitalista explica a existência de diferentes graus de tensões estruturais a gerir no âmbito dos Estados nacionais e, por conseguinte, aclara o panorama global em que surgem as distintas expressões da resposta a esse conflito que se expressa substantivamente nas políticas estatais sob a forma da existência, existência mitigada ou mesmo inexistência, de políticas sociais, ou seja, de provisão estatal na esfera do bem-estar social, consoante se trate de um Estado central, semiperiférico ou periférico. Por outro lado, temos que, mesmo naqueles países do centro do sistema mundial, a construção do Estado-Providência se processou de modos diferentes. Assim, de acordo com a tipologia proposta por Esping-Andersen (2000), haverá que distinguir, pelo menos, três modelos de afirmação do capitalismo social, nomeadamente: um primeiro modelo, que designou de liberal, e no âmbito do qual as políticas sociais são de cariz tendencialmente residualista, por restringirem o acesso quer dos públicos quer das áreas abrangidas, sendo também marcadas por um vincado fomento ao mercado, traduzido por desagравos fiscais aos serviços privados, ou semi-privados, de respostas aos riscos sociais. São representativos da adopção deste modelo sobretudo os Estados centrais anglo-saxónicos; um segundo modelo, no qual identificou um pendor mais conservador, de que resultam políticas sociais com três eixos característicos principais: um carácter obrigatório para a segurança social pública, ao qual podem ser adicionados planos complementares específicos, uma segmentação corporativa nos estatutos da segurança social que admite planos profissionais e um tratamento estatal próprio para os funcionários públicos, e uma valorização do papel da família assente na figura jurídica do *pater familiae*. São representativos da adopção deste modelo sobretudo os Estados centrais da Europa continental, prevalecendo alguns dos seus traços em países semiperiféricos mediterrâneos; um terceiro e último modelo nesta tipologia, foi classificado como social-democrata, no âmbito do qual as políticas sociais são elaboradas com um marcado cariz universalista, que promove um sistema igualitário das suas prestações e aposta na prestação



estatal e pública dos serviços de bem-estar social, que, de resto, cobrem um largo leque de riscos sociais. São representativos da adopção deste modelo sobretudo os Estados centrais da Europa do norte. Assim conclui-se, destes aspectos principais que nos mereceram destaque na elaboração teórica de Esping-Andersen (2000), pela evidência mega-analítica de que as políticas, podendo ser convergentes, nunca são, na realidade, sincrónicas nem muito menos miméticas, como bem elucida a construção diferenciada dos Estados-Providência, verificada no centro do sistema mundial moderno.

Posto isto, pensámos que a moldura conceptual aqui apresentada, alicerçada nas interpretações de fundo avançadas pelo pensamento de Sousa Santos no âmbito das teorias da regulação e de Claus Offe no que concerne às teorias do Estado, possibilita avançar com uma interpretação da relação dialéctica entre Estado e educação de adultos em que se considera central a compreensão da emergência, consolidação e crise do modelo do Estado-Providência, explicitada na evolução do tratamento político dado à *questão social*, e a emergência, auge e declínio do paradigma da educação permanente, explanada na mudança ao nível das políticas educativas criadas (cf. Barros, 2008a). Uma tal perspectiva permite-nos identificar alguns parâmetros gerais de natureza estrutural que influem nos processos de produção de políticas educativas para o sector, condicionando assim, directa ou indirectamente, quer as práticas quer os discursos desenvolvidos no campo da educação de adultos, ao longo do seu desenvolvimento histórico. Por outras palavras, se tomarmos como ponto de partida a ideia, segundo o entendimento de Torres, de que, “as mudanças na natureza da aliança que controla o Estado e na própria natureza do Estado reflectem-se na lógica da política pública e da ação do Estado” (Torres, 2001: 46), então poderemos inscrever as políticas educativas no conjunto geral das políticas sociais, estatais e portanto públicas, de cujo processo de produção o Estado Capitalista Democrático tem sido sempre um actor fundamental, quer no modelo keynesiano quer no modelo neoliberal, e quer também na actual gestão política do considerável potencial conflituoso, do ponto de vista dos custos sociais, que a transição em curso do Estado-Providência para o Estado Neoliberal implica. É principalmente neste sentido que se procura conceptualizar, neste texto, as medidas hodiernas de política educativa, no campo da educação de adultos, como inovações sócio-políticas ou medidas estratégicas de política social, induzidas pela alteração no papel do Estado. Sustentando que as mesmas são necessárias e constitutivas ao processo de (re)produção social, que está inscrito num contexto de constante tensão dialéctica entre a continuidade, ou permanência, e a mudança, ou transformação.



1.2. As Políticas Públicas de Educação de Adultos como Políticas Sociais

Referimos já que a reforma do Estado-Providência, nas suas várias configurações, que ocorre no centro do sistema mundial desde a década de setenta do século XX, tem procurado, no geral, obter uma retracção das políticas sociais e dos direitos adquiridos nos anos dourados de vigência do modelo de Keynes-beveridge. Ora, sendo os pressupostos da nova direita, aquela matriz político-ideológica que tem adquirido maior hegemonia na condução deste processo global de redefinição do papel do Estado, não surpreende, pois, que a esta retracção das políticas sociais corresponda também uma reestruturação do processo de elaboração das políticas educativas, em moldes que apontam para uma revisão (substituição?) dos pressupostos humanistas presentes na tradição da educação de adultos do pós-guerra, vinculada sobretudo pela UNESCO. Efectivamente, como afirma Lima, “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” (Lima, 2000: 238). Embora mais centrados num tipo particular de práticas de educação de adultos (ver Barros, 2008b), a formação pós-escolar, também Dubar e Gadéa ao analisar, para o caso francês, as políticas públicas produzidas para este subsector, entre 1959 e 1993, constatarem que actualmente “os imperativos económicos dominam mais do que nunca o campo da formação tornada instrumento da manutenção da empregabilidade dos assalariados” (Dubar e Gadéa, 2001: 147).

Caberá tecer uma breve nota, neste particular, para salientar que apesar de ser este claramente o sentido, amplamente identificado na literatura acerca da globalização neoliberal, para as transformações ocorridas desde o pós-guerra, não significa isto que as consideremos inevitáveis, ao contrário do que oficialmente fazem repetidamente supor os discursos públicos hegemónicos, e um certo pós-modernismo reaccionário, como lhe chamou Paulo Freire, de legitimação simbólica do sentido das mudanças introduzidas nas políticas sociais e nas políticas educativas. Desde uma perspectiva crítica não só as políticas são vistas como o resultado deliberado de opções tomadas nas instâncias onde se localiza o poder de decisão, não sendo portanto inevitáveis, como também, em termos sociológicos, está bem documentado que a introdução de alterações, por via de políticas do Estado, nos contextos institucionais, quer se trate de uma reforma inovadora ou de uma estratégia de mudança, implica usualmente distintos tipos de comportamentos face aos processos de mudança, que de acordo com Lima, podemos teoricamente considerar serem de três tipos principais: comportamentos de participação activa; comportamentos de passividade; e comportamentos do tipo travão (cf. Lima, 1994: 69). No mesmo sentido vão as observações de Antunes quando refere que “consenso, aceitação renitente e oposição surda ou declarada não são dados à partida mas o resultado de processos políticos e



ideológicos, morosos e delicados, que envolvem tanto a acção e autoridade do Estado como movimentações e alianças ao nível dos agentes e grupos sociais envolvidos” (Antunes, 1998: 28). Assim, na problemática que equaciona os processos de transformação social, há a considerar quer as características do próprio processo de produção das políticas estatais, quer os termos e pressupostos segundo os quais se possesca a compatibilização das estratégias de gestão da relação conflitual entre a actividade do Estado e os problemas estruturais das formações sociais do capitalismo avançado.

É precisamente neste sentido que Lenhardt e Offe (1984) interpretam a *política social*, e os processos de inovação nesta área, como o conjunto diversificado de instituições, estratégias e medidas de intervenção criadas pelo Estado para, em boa medida, responder aos problemas estruturais presentes na necessidade de conciliar as exigências e necessidades do capital com as exigências e necessidades do trabalho, ou seja, para tentar resolver o meta-problema da “constituição e da reprodução permanente da relação do trabalho assalariado” (Lenhardt e Offe, 1984: 32). As medidas de políticas sociais, assim entendidas, tratariam fundamentalmente de operar uma conciliação dilemática entre os diversos constrangimentos que enformam o próprio campo de actuação do Estado Capitalista Democrático, e também neste sentido, podem ser interpretadas como uma forma de manter em níveis politicamente manejáveis os conflitos e riscos de integração social, de modo a tornar viável a “praticabilidade das instituições sócio-políticas existentes” (*id., ibid.*: 37). É a partir desta perspectiva que se podem conceber as políticas sociais do Estado como estratégias de regulação social, que tanto possibilitam a valorização privada do capital, apoiando o processo de acumulação, como facilitam a continuidade do trabalho assalariado livre, mediante a indução de um consenso alargado que legitime a ordem vigente, ou seja, a manutenção de um dado modo de organizar quer a produção quer o consumo, que garanta a sua aceitação e desde logo o afastamento de possíveis ameaças desestabilizadoras. Entendendo que a acção governamental reflecte as escolhas que são tomadas num quadro conflitual como o que daqui deriva, Oliveira e Duarte, salientam a função de regulação focalizada que a política social desempenha precisamente ao intervir “no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação capitalista e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas” (Oliveira e Duarte, 2005: 283).

Enquanto partes constitutivas das políticas estatais as políticas de educação pública, bem como as políticas de saúde pública ou as políticas de habitação social, podem ser pensadas como a expressão, em esferas particulares da vida em sociedade, da estratégia de gestão do conflito estrutural que as políticas sociais têm como objectivo principal procurar compatibilizar. Assim sendo, a partir da perspectiva proposta por Lenhardt e Offe, em que “a socialização através do trabalho assalariado tem, de fato, como pré-requisito, que as formas de existência externas ao mercado de trabalho, sejam organizadas e sancionadas pelo Estado” (Lenhardt e Offe, 1984: 17),



cria-se a possibilidade de argumentar, como nota Antunes (1998), que o campo específico das políticas educativas, enquanto domínio das políticas estatais, “não está ‘a serviço’ das necessidades ou exigências de qualquer grupo ou classe social, mas reage a problemas estruturais do aparelho estatal de dominação e de prestação de serviços” (Lenhardt e Offe, 1984: 39), pelo que a satisfação dos interesses do Estado, mediante medidas de racionalização interna ao sistema, podem implicar efeitos externos, sobretudo quando “as inovações no campo da política social – novas leis, regulamentos e procedimentos – modificam explicita e claramente as relações de favorecimento/desfavorecimento entre certas categorias de pessoas” (*id.*, *ibid.*, 38). Há aqui uma margem para interpretar, como fez Althusser (1970), os sistemas de educação escolar como uma vertente ideologicamente estratégica dos aparelhos do Estado, contexto em que se pode de igual modo afirmar, como assinala Jarvis, que todas as formas de educação são, até um certo ponto, também instrumentos da política social, isto é, “a política social sobre o sistema educativo, independentemente das aspirações e objectivos educativos dos educadores, trata de como o governo, nacional e local, pode utilizar a educação dentro do sistema social mais amplo” (Jarvis, 1989: 199). As políticas de educação pública seriam, nestes termos, eminentemente ideológicas e normativas.

Ora, é com base neste enquadramento teórico geral, que percepciona a política educativa como política social, que se tem vindo a alicerçar uma perspectiva interpretativa que sugere o interrelacionamento dos processos de elaboração das políticas educativas com os processos de formulação das políticas sociais, pensando-se as primeiras, como propõe Colin Griffin, enquanto “uma parte integral de uma política socio-económica mais ampla” (Griffin, 2002: 42). Assim, e adoptando neste texto, o essencial dos modelos teóricos de produção de políticas sociais, nos termos propostos por este autor, encontramos espaço para argumentar que no campo da educação de adultos a transição do paradigma da educação permanente para o paradigma da aprendizagem ao longo da vida é parte integrante e constituinte de um processo de mudança social em curso, no qual se dá a redefinição do papel do Estado Capitalista Democrático na gestão do conflito estrutural entre capital e trabalho. Sendo que a resposta a este conflito em contexto de Estado-Providência significa uma produção de políticas sociais nos moldes do que Griffin (1999a) designou por modelo progressivo (social democrata), enquanto que a resposta em contexto de Estado Neoliberal significa uma produção de políticas sociais nos moldes do que Griffin (1999b) designou por modelo reformista (neoliberal). Ou seja, o que sustentámos é que: na relação entre *Estado e educação de adultos*, em que há um carácter bilateral de mútua interdependência (cf. Pöggeler, 1990: 15-20), é possível teorizar linhas de reciprocidade, que não sendo inequívocas nem lineares, fazem-nos mesmo assim perceber claramente uma tendência, percepcionada a partir da realidade do centro do sistema mundial, para encontrar dois *tipos ideais de associações* entre, por um lado, o modelo de Estado-Providência a que correspondem políticas sociais de pendor progressivo social-democrata, a



que está ligado um campo de educação de adultos de tipo humanista e democrático, inscrito no paradigma da educação permanente; e por outro lado, o modelo de Estado Neoliberal a que correspondem políticas sociais de pendor neoliberal (típicas da nova direita), a que está ligado um campo de educação de adultos de tipo tecnocrático e vocacionalista, inserto no paradigma da aprendizagem ao longo da vida. A forma como o Estado projecta a sua acção, num e noutro caso, pressupõe um entendimento substancialmente distinto para o papel que a política social, e neste caso a educação de adultos como um dos seus instrumentos, pode desempenhar na “conciliabilidade problemática” (Lenhardt e Offe, 1984: 37), necessária ao funcionamento do Próprio Estado, entre as exigências e necessidades dos vários grupos e classes sociais em interacção nas formações sociais e os imperativos do processo de acumulação capitalista.

No contexto da transformação do papel do Estado, a que nos temos vindo a referir, as funções da educação e sobretudo os pressupostos com que se elaboram as *políticas públicas de educação de adultos* encontram-se, de acordo com as análises de Colin Griffin (1999a, 1999b), e como assinala Lima (2003, 2004), substantivamente dependentes de três tipos de *modelos de produção de políticas sociais*, que pela relevância que possuem serão seguidamente explicitados.

Assim sendo, o modelo progressivo social-democrata (cf. Griffin, 1999a: 329-342) diz respeito a um contexto em que há uma forte tónica no papel redistributivo do Estado e nas responsabilidades governamentais na elaboração de políticas sociais que promovam a democracia e a justiça social. Envolve um modo de entender as políticas estatais que implica a salvaguarda da prestação, com uma tendente qualidade e cobertura universal, dos serviços públicos em geral, mas especialmente dos relacionados com a educação. Nesta linha a educação de adultos é vista como uma política social essencial, que conheceu a sua forma mais avançada no caso dos países escandinavos, e no quadro da qual se promove principalmente a afirmação de direitos, de justiça redistributiva e de participação cidadã democrática. O reconhecimento da sua função de promoção de bem-estar social é visível no significativo apoio estatal dado ao sector através de numa vincada provisão pública para muitas das suas iniciativas. Trata-se, de resto, da matriz defendida especialmente no seio da UNESCO, e bem divulgada pelas suas iniciativas, tais como por exemplo: o *Relatório Faure* ou as diversas Conferências Internacionais realizadas na área (as seis *Confintea*), em que a educação de adultos é entendida como um bem colectivo e como um direito fundamental, inscrita nos pressupostos de uma educação permanente, tal como foi concebida, sensivelmente há trinta anos, quer por Robert Hutchins quer por Paul Lengrand. De acordo com Torres, foi neste contexto sócio-político, cujo auge se deu no pós-segunda guerra mundial, que “o planeamento educacional desempenhou um papel central nas concepções do Estado intervencionista do bem-estar, um Estado que foi necessário para controlar as tendências autodestrutivas do crescimento capitalista” (Torres,



2001: 50), significando uma expansão educacional notável e sem precedentes, e uma época de ouro na história da educação de adultos.

O segundo tipo de produção de políticas sociais, refere-se ao modelo de política social crítico (cf. Griffin, 1999b: 447-451) que diz respeito a um contexto em que prevalecendo a defesa dos princípios da matriz político-ideológica de tipo social-democrata, se lhe tece, não obstante, significativas críticas que se relacionam, no entender de Torres, com uma desilusão geral com o liberalismo social, na medida em que sobressaem na literatura crítica e radical da época “a falência da teoria educacional funcionalista [que] remonta à sua incapacidade de explicar plenamente as causas da desigualdade e os problemas das desigualdades de oportunidades, e menos ainda de sugerir uma estratégia plausível para lidar com o papel do processo educacional na perpetuação das desigualdades sociais” (Torres, 2001: 52). A crise mundial da educação escolar, do início da década de setenta, está inscrita neste contexto, que de um modo geral resulta, também, destas críticas que são dirigidas ao carácter centralizado e burocrático dos sistemas nacionais de educação, típicos do aparelho administrativo do modelo do Estado-Providência, ao qual são igualmente tecidas diversas críticas que visam maioritariamente o único objectivo geral de alargar o potencial humanista contido nas suas políticas sociais, para alcançar, no caso da educação de adultos, uma ainda maior igualdade de acesso e sucesso escolar e de justiça social, apelando para uma descentralização das decisões democraticamente operada com a sociedade civil. Aliás, este *ethos* geral de crítica ao modelo de providência social, paradoxalmente, será aproveitado pela nova direita, precisamente para empreender a sua reforma, mas em moldes muito distantes dos pretendidos no modelo de política social crítico.

Desta forma, o modelo de reforma social neoliberal (cf. Griffin, 1999b: 431-447) diz respeito a um contexto de crise do Estado-Providência e da resposta de cariz neoliberal à crise do fordismo, num novo modelo de produção de reformas políticas sociais em que emergem os pressupostos principais que caracterizam o Estado Neoliberal. Transita-se assim, neste modelo, para um contexto de deslegitimação do serviço público tradicional, cujas características de gratuidade e de universalidade passam a ser consideradas como obstáculos à responsabilização individual. Envolve um modo de entender as políticas estatais que implica a salvaguarda prioritária da competitividade, e a crescente promoção da mercantilização dos serviços anteriormente afectos ao fornecimento colectivo de direitos sociais. Nesta linha, a educação de adultos é vista cada vez menos como um instrumento de uma política social de promoção democrática da justiça e igualdade sociais, para ser entendida cada vez mais como uma estratégia de reforma do Estado keynesiano e um mecanismo de combate à exclusão social, ou, mais concretamente, aos efeitos perturbadores da paz social que resultam directamente da globalização económica neoliberal, com a crescente institucionalização da acumulação flexível, que torna típica a relação salarial pós-fordista e o desemprego estrutural que lhe está subjacente. O



reconhecimento da sua função estratégica como solução para a competitividade das economias avançadas é visível no apoio dado pelas instâncias supranacionais aos programas de educação de adultos inscritos numa matriz vocacionalista, defendida especialmente no seio da OCDE e da União Europeia, em que a educação de adultos é entendida como um bem de consumo passível de operar segundo a lógica do mercado, um entendimento que a inscreve inequivocamente de agora em diante nos pressupostos de uma aprendizagem ao longo da vida. De acordo com Bóia, está aqui implícita uma profunda revolução na forma de conceber o papel do Estado, que resulta do facto dos Governos da nova direita, hegemónica na década de oitenta, terem “elaborado uma ‘policy mix’ centrada na promoção da cultura empresarial no campo educativo (...) procurando transferir o ónus da educação para as pessoas singulares (...) [pela] adopção de uma política baseada na democracia de mercado” (Bóia, 2003: 90-93). Também Torres assinala, acerca do impacto geral do que designa por movimento direitista na educação, que esta nova visão “se distancia da ideia singular de uma educação para a democracia, como inicialmente defendida pelo liberalismo [social] e sua contrapartida pedagógica, o progressismo. Daí a ênfase sobre a qualidade da educação, a excelência, e sobretudo o apoio à ciência e à tecnologia” (Torres, 2001: 66). No geral a educação de adultos resultante do modelo reformista neoliberal pode ser vista como significando uma retracção educacional notável e sem precedentes, representando uma época negra na história da educação de adultos, na medida em que como enfatiza Lima, “a formação e a aprendizagem ao longo da vida chegam a ser objecto de um tão profundo processo de instrumentalização com vista à eficácia económica e à *performatividade competitiva* que parecem frequentemente reduzidas a estratégias vocacionalistas e a técnicas de gestão de recursos humanos, pouco ou nada se assemelhando a formas e processos de educação” (Lima, 2003: 136).

Ora, as vincadas diferenças entre cada um destes três tipos de *modelos de produção de políticas sociais* permite identificar os distintos pontos de partida principais a nível político-ideológico a partir dos quais se elaboram as *políticas públicas de educação de adultos*, o que, por seu turno, possibilita uma melhor compreensão crítica das linhas fundamentais com que se desenvolve o debate actual sobre políticas públicas. Sustentámos que, quer se queira quer não, no centro deste debate estão inevitavelmente, como salienta Afonso, os valores específicos, e desde uma perspectiva humanista inalienáveis, do domínio público, entre os quais há a destacar fundamentalmente a igualdade, a justiça e a cidadania, valores que têm vindo, no contexto actual da redefinição do papel do Estado, a ser “subvertidos e substituídos por influência das políticas neoliberais no campo da educação” (Afonso, 2002: 81). Aqui, precisamente, se localiza, de acordo com Lenhardt e Offe (1984), o conflito político e teórico-político, que como resultado do “movimento direitista em educação” a que se refere Torres (2001), está no cerne da actual transformação (mutação?) observável hoje no campo da educação de adultos, que a está claramente a reduzir nos seus



aspectos humanistas tradicionais. Um fenómeno traduzido por inovações sócio-políticas que estão a ocorrer no sector, a um ritmo assinalável, em cujo contexto as novas medidas de política educativa se radicalizam visivelmente, em larga medida como consequência da “cientificação crescente da política social” (Lenhardt e Offe, 1984: 48) que caracteriza a nova ordem educacional emergente. Trata-se de uma nova realidade cujo desvelamento crítico pressupõe, no nosso entender, a conjugação de uma reflexão histórico-estrutural (cf. Morrow e Torres, 1997: 313) com aquele tipo de engajamento intelectual desenvolvido no pensamento freiriano. É neste sentido, que ao debate hodierno sobre as políticas públicas de educação de adultos fazemos, também, corresponder indagações mais gerais, enquadradoras da percepção dominante acerca da nova ordem educacional, como as que sugeriram, há mais de vinte anos, Lenhardt e Offe neste troço mais longo da sua reflexão, que vale a pena citar:

“continuará a política social académica, ignorando a evidência dos fatos, e seguindo o exemplo da teoria económica e jurídica, ou de uma ‘policy science’ enfeudada ao Estado, a sustentar a concepção de que a política estatal é capaz, graças a seu saber, de gerar políticas ‘mais eficientes’, ‘mais efetivas’, ‘mais adequadas’, ‘mais corretas’ ou mesmo ‘socialmente mais justas’? Ou poderia ela libertar-se desse equívoco tecnocrático, operando em vez disso com base na evidência de que não são em absoluto os ‘policy outputs’, com suas estruturas institucionais e legais, que definem o ‘impacto’ da política social, mas que são as relações sociais de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades correspondentes da realização de interesses, que determinam o grau de ‘justiça social’ que a política social tem condições de produzir?” (Lenhardt e Offe, 1984: 48).

Um *equivoco tecnocrático* que, de resto, continua a gerar inovações no campo oficial e público da educação de adultos, que se vê frequentemente confrontada com modelos impostos² numa lógica de cima para baixo, e que à semelhança do que tem acontecido nas inovações introduzidas na administração e gestão das escolas do sistema educativo formal, nascem igualmente de “propostas de especialistas em ciências da educação – às quais se seguiram pareceres e discussões públicas, sindicais e políticas – mas em

² Sustentámos noutro lugar, com base nos dados recolhidos e interpretados numa investigação empírica de tipo etnográfico realizada entre 2004 e 2005, que a recente introdução do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências no campo da educação de adultos em Portugal ilustra paradigmaticamente esta situação de *equivoco tecnocrático*, não obstante as especificidades a ter em conta num país semiperiférico do sul da Europa (ver Barros, 2009).



nenhum caso estes modelos poderão ser representados como o resultado de uma mobilização social e pedagógica à qual o Estado não teria podido ser indiferente” (Afonso: 2002: 80). Ao entendermos as políticas educativas como políticas sociais se percebe, pois, mais facilmente que as mudanças verificadas no campo da educação de adultos, crescentemente inscritas no paradigma da aprendizagem ao longo da vida, são parte integrante e operante da estratégia de reforma do modelo do Estado-Providência, no âmbito da qual se “visa a implementação de uma série de reformas políticas e administrativas com o intuito de pôr em prática o que passou a ser referido como uma nova gestão pública (*new public management*)” (*id., ibid.*: 83).

A perspectiva crítica adoptada, e assim referenciada, permite-nos igualmente reflectir acerca do próprio processo político de produção de decisões educativas no campo da educação de adultos, constatando a emergência de um quadro novo de forças em interacção no âmbito da regulação social, que se traduz no surgimento quer do *terceiro sector* quer do *quase-mercado* em educação. Trata-se de um novo formato, ainda em construção, para o espaço público, no qual o triângulo em permanente tensão constituído pela relação entre o Estado, a sociedade civil e o mercado se tem vindo a reconfigurar, dando lugar a novos híbridos que parecem possibilitar uma recalibragem entre os três princípios em que assenta o pilar da regulação social, que estando, por sua vez em relação dialéctica com o pilar da emancipação social, constituem a base do contrato social da modernidade ocidental e, portanto, a base da continuidade ou da transformação da normalidade quotidiana instituída pela forma política do Estado Capitalista Democrático.

Argumenta-se neste texto que as novas políticas de educação e formação de adultos fazem, por isso, parte da nova estratégia de reformulação da provisão social e educativa, que ao dar protagonismo aos novos híbridos no processo de elaboração e formulação das políticas educativas do sector traduz e visibiliza, na verdade, novas formas de actuação do Estado, que, paradoxalmente, se tornou mais forte no contexto da matriz de governação neoliberal. É neste sentido que ganham importância, por exemplo, as abordagens que tomam como objecto de análise os mecanismos de quase-mercado na educação de adultos, na medida em que, como afirma Afonso, os quase-mercados são “uma espécie de *ex libris* do carácter híbrido público/privado, Estado/mercado, inerente às políticas adoptadas na fase de expansão neoliberal” (Afonso, 2002: 86). Trata-se de quase-mercados existentes hoje em diversas esferas do bem-estar social, que diferem dos mercados convencionais na medida em que, nos termos definidos por Le Grand e Bartlett (1993), são *mercados* na medida em que promovem a concorrência entre distintas instituições e fornecedores de serviços sociais que anteriormente eram monopólio do Estado, mas são concomitantemente apenas *quase* uma vez que não se regem plenamente pela lógica pura da maximização dos lucros. Particularmente na esfera da educação pública, como nota Dale, o termo mercado ainda é mais conotativo do que



denotativo, pois “o que está em questão são novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação” (Dale, 1994: 110-111). Indo no mesmo sentido a interpretação de Griffin para o campo da educação de adultos, quando afirma que “a literatura vigente da aprendizagem ao longo da vida no modelo de reforma social reflecte este quase-mercado e não o de um mercado económico no sentido clássico ou *laissez-faire*” (Griffin, 1999b: 441). A emergência de quase-mercados, e não de mercados *tout court*, na educação de adultos, que segundo Dale (1994) é derivada da necessidade estratégica da manutenção do controlo estatal sobre a actividade educativa, não significa, no entanto, que na nova ordem educacional, que está a caracterizar o início do século XXI, não se verifique, segundo nota Mesquita, um expressivo “reforço das posições que, defendendo embora o fornecimento pelo Estado de um nível mínimo de serviços educativos a todos os cidadãos, propugnam, por razões de ‘liberdade de escolha’ e de ‘optimização da eficiência’, o incremento de mercados ou quase-mercados educativos e o fornecimento privado, a par do Estado, dos mesmos serviços educativos” (Mesquita, 2000: 75).

Posto isto, o que há a realçar, neste momento final da nossa reflexão, é que independentemente das especificidades com que estes novos híbridos se manifestam em pontos diversos do sistema mundial moderno, a sua emergência, tanto ao nível dos quase-mercados como ao nível do terceiro sector, veio introduzir, em boa medida, um patamar novo de complexidade na análise e compreensão do processo político de produção de políticas sociais e educativas nas sociedades capitalistas hodiernas. O argumento é que neste processo, a importância do papel do Estado, como actor principal, no âmbito genérico da elaboração das políticas públicas manteve-se intacta, se é que a sua autoridade não saiu mesmo reforçada, como sugerem Morrow e Torres (1997), mas que o clima geral de elaboração da política social, e particularmente da política educativa, sofreu alterações profundas e substanciais em grande parte dos seus pressupostos processuais e político-ideológicos. Estas alterações processuais, são agora de um tipo novo que exploram politicamente, segundo Dale, “uma base racional que permite que determinadas coisas sejam feitas através da acção privada, enquanto as mesmas coisas seriam bloqueadas se a única forma de as realizar envolvesse o Governo num papel activo” (Dale, 1994: 114). Neste sentido, trata-se de uma base sócio-política que possibilita ao Estado modificar, principalmente, os termos em que a sua acção de regulação é exercida e percebida, contornando, agora, mecanismos de concertação que tinham sido democraticamente instituídos, na medida em que “o trabalho de persuasão – ou promoção – pode ser minimizado pela adopção de mecanismos políticos que conduzam a que elementos-chave da política sejam implantados como *faits accomplis* sem nunca terem sido formalmente considerados no *forum* político” (*id., ibid.*). Ora, parece-nos ser, precisamente, nesta dimensão das transformações ocorridas no modo de conceber as políticas educativas, que o paradigma da aprendizagem ao longo da vida pode ser pensado, actualmente, quer como uma evidência quer como um instrumento da redefinição do



papel do Estado, cuja lógica de actuação ao nível da elaboração da política educativa parece ter se deslocado definitivamente “da maneira antiga de fazer políticas rumo à formação de estratégias”, (Griffin, 1999b: 450), exigindo assim também novos esforços de análise “para pensar em termos de estratégias de aprendizagem global em vez de políticas educativas enquanto tal” (Griffin, 2002: 43).

Pensar as políticas educativas como políticas sociais num quadro de redefinição do papel do Estado revela-se uma perspectiva pertinente para o estudo das políticas educativas no campo da educação de adultos. Não obstante, se esta perspectiva, nos moldes aqui referenciados, nos permite compreender num plano macro-analítico que hodiernamente “delegando em decisões individuais que, em conjunto, têm efeitos políticos substanciais, os legisladores não diminuem a extensão em que dirigem a política, mas, encobertamente, mudam a sua direcção” (Dale, 1994: 114), já num plano mega-analítico haverá que recorrer também a outros suportes teórico-conceptuais que facilitem a compreensão da nova ordem educacional a um nível em que a *produção das políticas sociais* se interrelaciona com *modos de produção de globalização* que em conjunto criaram as condições para a emergência de uma *nova forma de governação educacional* a que há, de igual forma, que atender. Por outras palavras, trata-se de ampliar a perspectiva analítica aqui ensaiada articulando-a com o fenómeno da globalização das políticas sociais, ao qual, como observa Carapinheiro (2001), estão associados fenómenos diversos de socialização das políticas globais. Desde este prisma sobressaem outros actores políticos, de nível supranacional, cujas agendas políticas intergovernamentais se sustentam num discurso global sobre a nova regulação do capitalismo à escala mundial, com impactos na forma como os Estados nacionais deverão considerar a *questão social*, que se traduzem, não obstante, em distintas estratégias de apropriação das orientações internacionais e que são, no nosso entender, matéria fundamental para continuar o debate político-pedagógico de fundo que aqui se propõe.

Referências Bibliográficas

Afonso, A. J. (2002), *A(s) Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo Espaço Público*, in Licínio Lima & Almerindo Afonso. “Reformas da Educação Pública – Democratização, Modernização, Neoliberalismo”, Porto, Edições Afrontamento, pp. 75-90.

Afonso, A. J. & Antunes, F. (2001), *Educação, Cidadania e Competitividade: Algumas Questões em torno de uma Nova Agenda Teórica e Política*, Cadernos de Ciências Sociais, No. 21-22, pp. 4-31.



Alexander, J. C. (2001), *The Past, Present and Future Prospects of Civil Society*, in Agnieszka Bron & Michael Schemmann (Eds.), “Civil Society, Citizenship and Learning”, Hamburg, Lit Verlag / Transaction Publishers, pp. 15-25.

Althusser, L. (1970), *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*, Lisboa, Editorial Presença.

Antunes, F. (1998), *Políticas Educativas para Portugal, anos 80-90 – O Debate acerca do Ensino Profissional na Escola Pública*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.

Ball, S. J. (1990), *Politics and Policy Making in Education – Explorations in Policy Sociology*, London, Routledge.

Barros, R. (2008a), *Da Educação Permanente à Aprendizagem ao Longo da Vida: o que mudou na Educação de Adultos Hodierna?*, in Alice Mendonça & António Bento (Org.), “Educação em Tempo de Mudança”, Madeira, Universidade da Madeira/CIE-UMa, pp. 171-194.

Barros, R. (2008b), *A Educação Formal, a Educação Não Formal e a Educação Informal: Sínteses e Antíteses da Evolução da Ideia de Educação para o Sucesso pensada a partir da óptica da Educação de Adultos*, in Jesus Maria Sousa (Org.), “Educação para o Sucesso: Políticas e Actores” (II Vol. digital), Madeira, Universidade da Madeira/CIE-UMa.

Barros, R. (2009), *Políticas para a Educação de Adultos em Portugal – A Governação Pluriescalar da «Nova Educação e Formação de Adultos» (1996-2006)*, Braga, Universidade do Minho [Tese de Doutoramento].

Bóia, J. M. P. (2003), *Educação e Sociedade – Neoliberalismo e os Desafios do Futuro*, Lisboa, Edições Sílabo.

Canário, R. (2007), *A Educação e o Movimento Popular do 25 de Abril*, in Rui Canário (Org.), “Educação Popular & Movimentos Sociais”, Lisboa, Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, pp. 11-36.

Carapinheiro, G. (2001), *A Globalização do Risco Social*, in Boaventura de Sousa Santos (Org.), “Globalização Fatalidade ou Utopia?”, Porto, Edições Afrontamento, pp. 197-229.

Chomsky, N. (2000), *O Neoliberalismo e a Ordem Global – Crítica do Lucro*, Lisboa, Editorial Notícias.



Cohen, J. & Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press.

Dale, R. (1994), *A Promoção do Mercado Educacional e a Polarização da Educação*, *Educação, Sociedade e Culturas*, 2, pp. 109-139.

Dubar, C., & Gadéa, C. (2001), *Sociologia da Formação Pós-Escolar*, in Philippe Carré & Pierre Caspar (Dir.), “Tratado das Ciências e das Técnicas da Formação”, Lisboa, Instituto Piaget, pp. 143-160.

Dupoirier, E. (2007), *À Descoberta da Sociedade Civil Regional: Os Parceiros Sociais, Agentes das Políticas Regionais Financiadas pela União Europeia*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, No. 77, pp. 11-35.

Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos Sociales de las Economias Postindustriales*, Barcelona, Ariel.

Friedmann, J. (1996), *Empowerment – Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta Editora.

Griffin, C. (1999a), *Lifelong Learning and Social Democracy*, *International Journal of Lifelong Education*, (18), No. 5, pp. 329-342.

Griffin, C. (1999b), *Lifelong Learning and Welfare Reform*, *International Journal of Lifelong Education*, (18), No. 6, pp. 431-452.

Griffin, C. (2002), *From Education Policy to Lifelong Learning Strategies*, in Peter Jarvis (Ed.), “The Age of Learning – Education and the Knowledge Society”, London: Kogan Page, pp. 41-54.

Habermas, J. (1988), *Teoria de la Acción Comunicativa*, Madrid, Taurus Ediciones.

Hall, B. (2000), *Global Civil Society. Theorizing a Changing World*, *Convergence*, Vol. xxxiii, No. 1-2, pp. 10-32.

Holst, J. D. (2002), *Social Movements, Civil Society, and Radical Adult Education*, USA, Bergin & Garvey.

Jackson, K. (1997), *The State, Civil Society and the Economy. Adult Education in Britain*, in Shirley Walters (Ed.), “Globalization, Adult Education and Training – Impacts and Issues”, Liicester, Niace.



Jarvis, P. (1989), *Sociología de la Educación Continua y de Adultos*, Barcelona, Editorial Cooperativa El Roure.

Jarvis, P. (1998), *The Education of Adults as a Social Movement. A Question for the Late Modern Society*, in Danny Wildemeersch & Matthias Finger & Theo Jansen (Eds.), "Adult Education and Social Responsibility – Reconciling the Irreconcilable?", Frankfurt am Main, Peter Lang, pp. 57-72.

Kothari, S. (1996), Rising from the margins. The awakening of civil society in the Third World, "Development", No. 3, pp. 11-19.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy: The Way Forward?*, in Julian Le Grand & Will Bartlett (Ed.), "Quasi-Markets and Social Policy", London, The MacMillan Press, pp. 202-220.

Lenhardt, G. & Offe, C. (1984), Teoria do Estado e Política Social – Tentativas de Explicação Político-Sociológica para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social, in Claus Offe "Problemas Estruturais do Estado Capitalista", Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, pp. 10-53.

Lenkowsky, L. (1996), *Philanthropy and the Welfare State*, in Peter Berger & Richard Neuhaus & Michael Novak (Eds.), "To Empower People – From State to Civil Society", Washington, The AEI Press, pp. 85-93.

Lima, L. C. (1994), Inovação e Mudança em Educação de Adultos – Aspectos Educacionais Organizacionais e de Política Educativa, Educação de Adultos - Forum I, pp. 59-73.

Lima, L. C. (2000), Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática: Para uma Crítica do Gerencialismo e da Educação Contábil, Educação de Adultos -Forum II, pp. 237-255.

Lima, L. C. (2003), *Formação e Aprendizagem ao Longo da Vida: Entre a Mão Direita e a Esquerda de Miró*, in "Cruzamentos de Saberes Aprendizagens Sustentáveis", Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 129-148.

Lima, L. C. (2004), Do Aprender a Ser à Aquisição de Competências para Competir: Adaptação, Competitividade e Performance na Sociedade da Aprendizagem, Revista Galego-Portuguesa de Psicologia e Educação, No.9 (11), pp. 9-18.



Lima, L. C. & Afonso, A. J. (2006), *Políticas Públicas, Novos contextos e Actores em Educação de Adultos*, in Licínio C. Lima (Org.), “Educação Não Escolar de Adultos – Iniciativas de Educação e Formação em Contexto Associativo”, Braga, Universidade do Minho, pp. 205-232.

Mesquita, L. (2000), *Educação e Desenvolvimento Económico – Contribuição para o Estudo da Natureza Presente de uma Relação*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.

Montaño, C. (2002), *Terceiro Sector e Questão Social – Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social*, São Paulo, Cortez Editora.

Monteiro, A. A. (2004), *Associativismo e Novos Laços Sociais*, Coimbra, Quarteto.

Morrow, R. & Torres, C. A. (1997), *Teoria Social e Educação – Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*, Porto, Edições Afrontamento.

Murphy, M. (2001), *The Politics of Adult Education: State, Economy and Civil Society*, *International Journal of Lifelong Education*, No. 20 (5), pp. 345-360.

Oliveira, D. A. & Duarte, A. (2005), *Política Educacional como Política Social: Uma Nova Regulação da Pobreza*, *Perspectiva*, No.23 (2), pp. 279-300.

Pöggeler, F. (1990), *The State and Adult Education*, in Franz Pöggeler (Ed.), “The State and Adult Education – Historical and Systematical Aspects”, Frankfurt am Main, Verlag Peter Lang, pp. 15-20.

Seddon, T. & Billett, S. & Clemans, A. (2004), *Politics of Social Partnerships: a framework for theorizing*, *Journal of Education Policy*, vol.19, (2), pp. 123-142.

Sousa Santos, B. (1996), *Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-modernidade*, Porto, Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (1998), *Uma exigência Cosmopolita: Entre o Pré-contratualismo e o Pós-contratualismo*, in João Ferreira do Amaral (Cord.), “Europa Social – Actas do Seminário Internacional”, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 449-480.



Sousa Santos, B. (1999), *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, Oficina do CES, No. 134, pp. 1-51.

Sousa Santos, B. (2000), *A Crítica da Razão Indolente – Contra o Desperdício da Experiência*, Porto, Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (2005), *O Fórum Social Mundial – Manual de Uso*, Porto, Edições Afrontamento.

Sousa Santos, B. (2005b), *A Crítica da Governação Neoliberal: O Fórum Social Mundial como Política e Legalidade Cosmopolita Subalterna*, Revista Crítica de Ciências Sociais, No. 72, pp. 7-44.

Torres, C. A. (2001), *Democracia, Educação e Multiculturalismo – Dilemas da Cidadania em um Mundo Globalizado*, Rio de Janeiro, Editora Vozes.

Wallerstein, I. (1984), *El Moderno Sistema Mundial II – El Mercantilismo y la Consolidación de la Economía-mundo Europea, 1600-1750*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.

Youngman, F. (2000), *The Political Economy of Adult Education and Development*, Leicester, NIACE.



PROGRAMA DEL SEMINARIO

DÍA 18 DE MAYO

MAÑANA

9:30 h Conferencia:

Conocimiento y universidad en el siglo XXI

Carlos Alberto Torres - Universidad de California, Los Ángeles

Comenta: Xavier Bonal - Universitat Autònoma de Barcelona

Debate:

10:30 h Organismos transnacionales, estrategias de integración y políticas de educación superior en el contexto Iberoamericano

Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

Ivanise Monfredini - Universidade Nove de Julho (Brasil)

Judith Naidorf - Universidad de Buenos Aires

Liliana Olmos - Instituto Paulo Freire, Argentina

José Antonio Ramírez Díaz - Centro Universitario del Norte de la Universidad de Guadalajara de México

12:30 h - 14.30 h. Sesiones Abiertas (comunicaciones)

TARDE

16:00 h - 18:30 h. Evaluación de la investigación, políticas científicas y Ciencias Sociales: dilemas y propuestas

Armando Alcántara - Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

João Arriscado Nunes - Centro Estudos Sociais (Ces), Universidad de Coimbra

Francisco Imbernon - Departamento de Didáctica y Organización Educativa, Universitat de Barcelona.

José Dias Sobrinho - Sistema de avaliação do ensino superior no Brasil, (SINAES).

Presentación de novedades bibliográficas por sus autores o coordinadores.

19:00 h. Acto de clausura:

Pensar en red la educación. Perspectivas de futuro.

António Teodoro - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias



**PROGRAMA DEL SEMINARIO
DÍA 17 DE MAYO**

MAÑANA

8:30 - 9.30 h. **Recogida y entrega del material**

9:30 h. **Inauguración del seminario**

Maria Teresa Anguera - , Vicerectora de Política

Docente y Científica de la Universitat de Barcelona

Fernando Aldana - Secretario General del CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología)

Alejandro Tiana Ferrer - Director General del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI (Organización

António Teodoro - Coordinador RIAPE (Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas)

Anna Escofet - Degana de la Facultat de Pedagogia- Universitat de Barcelona

Antoni Sans - Director del ICE (Institut de Ciències de l'Educació - Universitat de Barcelona)

10:30 h. **Conferencia inaugural:**

Tendencias y desafíos de las Políticas Educativas Iberoamericanas

Alejandro Tiana Ferrer - Director General del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI

Comenta: **Afonso Scocuglia** - Universidade Federal da Paraíba (Brasil). Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil)

12.15 h. **Debate:**

La internacionalización y la equidad de la Educación: Indicadores alternativos o alternativa a los indicadores

José Beltrán - Departamento de Sociología y Antropología Social - Universidad de Valencia

Jorge Calero - Departamento de Economía y Hacienda Pública. Universitat de Barcelona

Adriana Marrero - Departamento de Sociología y Economía de la Educación. Universidad de la República de Uruguay

Emilia Prestes - Centro de Educação/ Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidad Federal de Paraíba (Brasil)

Sebastián Rodríguez - Departamento de Métodos de Investigación

TARDE

15:30 - 17.30 h- **Sesiones Abiertas (comunicaciones)**

17:30 h **Debate:**

Movimientos sociales y equidad educativa: la construcción colectiva de indicadores educativos

Rafael Feito - Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Complutense de Madrid. Presidente de la ASE (Asociación de Sociología de la Educación)

Francesc J. Hernández - Departamento de Sociología y Antropología social - Universidad de Valencia

Silvia Llomovate - Universidad de Buenos Aires. Vicepresident for Latin America. Research Committee on Sociology of Education. International Sociological Association.

Xavier Rambla - Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona.

José Eustaquio Romão - Programa de Doctorado y Maestría en Educación de la UNINOVE. Fundador del Instituto Paulo Freire. (Brasil)



PRESENTACIÓN

Dr. António Teodoro. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías, Lisboa.
Coordinador general de la Riape.

Dra. Alejandra Montané. Universidad de Barcelona.
Coordinadora del equipo de la Universidad de Barcelona miembro de la Riape.

La RIAIPE (Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas) financiada por el CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) fue constituida en el año 2006 con el objetivo general de reforzar y coordinar las investigaciones realizadas sobre los impactos de la globalización en las políticas públicas de educación y, muy particularmente, sus efectos sobre la inclusión y la equidad en los países iberoamericanos a los que pertenecen los equipos participantes (Portugal, España, Argentina, Brasil, México, Uruguay y Chile).

El Seminario Internacional sobre Políticas Educativas Iberoamericanas organizado por la Universidad de Barcelona y la RIAIPE -con el soporte del CYTED y del Ministerio de Ciencia e Innovación de España- responde al objetivo de integración y difusión de las investigaciones nacionales e internacionales en el ámbito de las Ciencias Sociales y de la Educación vinculadas a la globalización, la equidad y la inclusión en los diversos niveles de la educación, así como en el ámbito de las políticas científicas de la Educación Superior y su impacto en las Ciencias Sociales.

Este evento supone la continuación de un conjunto de Seminarios sobre Políticas Educativas desarrolladas por la Red desde su constitución y que se han realizado en Portugal, Brasil, Argentina, México, Uruguay y Chile con el fin de difundir y fomentar las Redes de investigación nacionales e internacionales, se inserta en un campo de las Ciencias Sociales indisciplinary, cruzando cuadros teóricos y metodologías propias de la Sociología de la Educación, de Educación Comparada, de Ciencia Política y de Administración- viene dada por su finalidad de fortalecer y estrechar la relación entre la investigación relativa a las políticas educativas y científicas (nacionales e internacionales) y el lugar de las prácticas científicas en la configuración de un Espacio Educación Superior Iberoamericano y en un contexto de rápidos y profundos cambios.

Este seminario estructurado en dos días ha tenido dos focos principales: la primera jornada se centra en los temas relacionados con las tendencias y desafíos de las políticas educativas iberoamericanas y la internacionalización y la equidad, así como en el análisis de sus indicadores; también se trata de reflexionar sobre el papel de los movimientos sociales en la construcción de indicadores alternativos; la segunda jornada pretende analizar el papel de la Educación Superior y el papel del conocimiento en la actualidad. En este último contexto se analizan las estrategias de integración y la influencia que tienen los organismos transnacionales en las políticas científicas y en la evaluación de la investigación.

El seminario se celebra en el Edificio Histórico de la Universidad de Barcelona (España) los días 17 y 18 de mayo de 2010¹.

¹ NOTA: Se ha mantenido el redactado original de todas las ponencias y comunicaciones.



INDICE DE CONTENIDO

EL JUEGO DE FUERZAS POLÍTICAS EN TORNO A LA EDUCACIÓN PARA TODOS EN AMÉRICA LATINA.....	3
XAVIER RAMBLA Y AINA TARABINI	
A NOVA MATRIZ DE GOVERNAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS: MAPEANDO TENSÕES FUNDAMENTAIS.....	21
ROSANNA BARROS	
O BANCO MUNDIAL E A INFLUÊNCIA NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA	51
BERENICE CORSETTI	
LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS COMO RED DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL ÁMBITO LOCAL.....	68
LLUÍS MEDIR TEJADO	
RED INTERNACIONAL PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN IBEROAMÉRICA: REDAGE.....	90
JOAQUÍN GAIRÍN, DAVID RODRÍGUEZ-GÓMEZ, DIEGO CASTRO	
RECOMPOSIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NO CONTEXTO DE AJUSTE DO ESTADO	105
EVELINE BERTINO ALGEBAILÉ	
POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: FICÇÃO OU REALIDADE?	130
MARIA DA GRAÇA NÓBREGA BOLLMANN Y MESTRANDO PHELIPE PIRES FERMINO	
COMENTARIOS AL INFORME OCDE 2008 SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	150
MISAEAL CAMUS IBACACHE Y PABLO CAMUS GALLEGUILLOS	
A EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL MULTI-REGULAÇÕES, MISTIÇAGENS E HIBRIDISMOS	170
MENDES, MADALENA	



TENDENCIAS, DESAFÍOS Y COMPROMISOS

ACTAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS EDUCATIVAS IBEROAMERICANAS

Barcelona, 17 y 18 de mayo de 2010

Editoras: Alejandra Montané y Trinidad Mentado

Diseño: Jaume Blanc

Edición: Publicacions i Edicions UB

ISBN: 978-84-693-2163-8

Depósito Legal: B-22.243-2010

© Los autores

© de esta edición, Universitat de Barcelona