

INOVAÇÃO E MUDANÇA EM EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Aspectos Organizacionais e de Política Educativa¹

LICÍNIO C. LIMA

UNIDADE DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS

1. O Paradigma Dominante — a inovação por decreto

Num sistema de ensino cuja administração se caracteriza por uma forte centralização do poder de decisão, a introdução de inovações ou até de mudanças mais ou menos pontuais, realiza-se geralmente por via legislativa. É claro que as inovações de largo alcance se realizam geralmente através da maior ou menor formalização de certos princípios normativos, pelo que se pode concluir que a via legislativa não constitui propriamente um corpo estranho a este domínio. É no entanto o processo de concepção e de implementação utilizado que deve ser analisado, por forma a extrair as principais características de um determinado paradigma de inovação.

57

Acontece que, em Portugal, quase todas as inovações de grande alcance introduzidas no sistema educativo, sobretudo as da educação escolar, têm sido realizadas por iniciativa mais ou menos exclusiva de uma administração burocrática centralizada, de resto com larga tradição na administração pública portuguesa.

Quem, por exemplo, decidir empreender um estudo sobre as principais características da educação escolar nos últimos cento e cinquenta anos, deparará forçosamente com inúmeras reformas, leis e estatutos sem os quais jamais poderá compreender essa realidade sob o ponto de vista diacrónico. Para não recuar ao Marquês de Pombal, bastará pensar nas reformas desde Passos Manuel em 1836 (criação do Liceu) até à reforma de Carneiro

Pacheco em 1936, passando por Pires de Lima em 1947 e 1948, Galvão Teles em 1969, Veiga Simão em 1973².

É porém muito frequente que tal estudo, embora importante, não venha só por si a oferecer os resultados desejados, e isto porque se tornou relativamente frequente a existência de uma distância, por vezes muito grande, entre a realidade normativa (o que deveria ser) e a realidade quotidiana das instituições escolares (o que efectivamente era). Em certos períodos, à consagração mais ou menos sucessiva das diversas reformas, as instituições educativas respondiam pela resistência e acabavam por não as implementar³.

Em Portugal dispomos assim de um historial verdadeiramente notável no domínio das reformas educativas e do ensino, geralmente associadas ao nome do legislador, o que por si só pode ser indicador do proceso centralizador (e até personalizado) que as caracterizou.

O modelo dominante tem sido um modelo centralista que confunde inovação com produção legislativa e parece crer que a realidade educativa é o mero reflexo daquilo que está legislado. Este tipo de «decretomania» parte do pressuposto de que a realidade educativa se pode mudar (e deve mudar) por decreto, ignorando sistematicamente o ponto de vista dos diversos actores educativos, desqualificando a sua capacidade de participação, e mesmo menosprezando as suas capacidades de resistência aos novos modelos consagrados centralmente.

58

Este tipo de inovação burocrática (ou inovação por decreto) bem pode ser caracterizado como um paradigma normativo-taylorista⁴. Normativo porque estabelece normas burocráticas de alcance universal e uniforme, aplicáveis a todos, em todos os lugares e em todas as circunstâncias. Teoricamente, prevê todos os casos e todas as soluções, tipificando-os e formalizando-os, de tal forma que os actores são reduzidos ao seu papel de meros executores. Com as suas características de centralismo, uniformidade, previsão, hierarquia bem determinada, impessoalidade, etc., bem se pode aproximar do «tipo ideal» de burocracia, estudado por Max Weber. Só que no domínio da racionalização e da eficácia, tal modelo tem sido incapaz de responder satisfatoriamente, mesmo se o nosso juízo tomar como referência somente os seus próprios pressupostos e objectivos. A administração central tem vindo progressivamente a demonstrar-se incapaz de tudo controlar centralmente, como seria do seu agrado e como seria congruente com o modelo adoptado.

Por isso a criação de diversas estruturas desconcentradas, geralmente sem poder de decisão e reduzidas a tarefas processuais, constitui a resposta institucional numa tentativa de manter a centralização, ainda que através de uma modalidade desconcentrada. É certo que a desconcentração administrativa pode, em certas circunstâncias, ser um embrião da descentralização, mas nunca quando a metodologia adoptada se caracteriza pela fragmentação dos serviços e dos departamentos, mesmo a nível regional ou local. Por outras palavras, só quando as estruturas desconcentradas dos diversos departamentos centrais forem capazes de se integrarem horizontalmente e de planearem e coordenarem certas actividades em conjunto, se pode falar de uma promoção, ou mesmo de uma transição gradual, para uma administração descentralizada⁵.

Em relação ao segundo epíteto — taylorista — ele é utilizado porque este modelo assume alguns pressupostos típicos da Escola Clássica da Ciência Administrativa, designadamente de Frederick Winslow Taylor⁶. Com efeito, a tónica na centralização e na hierarquia formal, a divisão das tarefas administrativas em termos rígidos de concepção e implementação, o encadeamento sucessivo das tarefas e dos escalões burocráticos a vencer e, sobretudo a ideia da máxima rentabilidade e da máxima eficiência, são algumas das conhecidas máximas tayloristas aplicadas à administração do sistema educativo. Designadamente a máxima rentabilidade e eficiência são conseguidas através da actualização de um único modelo, o modelo mais racional, que supostamente considera todas as alternativas possíveis e opta pela mais adequada, pela solução óptima. Trata-se de uma racionalidade **a priori**, típica do **homo economicus**, oposta a uma racionalidade que mais do que para soluções óptimas se dirige frequentemente para soluções possíveis ou satisfatórias, já para não falar no contraste que mantém com a racionalidade própria dos actores⁷.

Concluindo, a inovação burocrática é promovida centralmente através de inovadores burocráticos que buscam soluções do tipo «one best way». O inovador burocrático tem tendência a assumir-se como iluminado, é geralmente um quadro altamente qualificado da máquina administrativa a quem não faltam as ideias e a competência profissional, ou é uma personalidade co-optada pela máquina. Mas, como Michel Crozier escreve na sua obra **O Fenómeno Burocrático** (1964), «É alguém que mais uma vez porá as pessoas no seu lugar, que reordenará o mundo de uma forma melhor, em vez de ser alguém que lançará novos padrões, novas formas de fazer as coisas»⁸.

2. A Situação da Educação de Adultos

Em geral, a Educação de Adultos, sobretudo quando perspectivada enquanto subsistema do sistema educativo, não constitui excepção no que respeita ao paradigma da inovação atrás caracterizada.

Com efeito, a maior parte das iniciativas nos domínios da alfabetização, da educação popular, da formação profissional, e da educação de adultos em geral, foram sucessivamente concebidas, controladas, e por vezes implementadas, centralmente.

É claro que aqui haverá que distinguir dois grandes domínios: o domínio da intervenção socioeducativa, terreno fértil para a intervenção da sociedade civil através de grupos, associações, organizações, etc., e o domínio da formação escolar dos adultos, mais sistemática, organizada e institucionalizada, onde o Estado detém o papel de actor principal. A centralização e os controlos burocráticos fazem-se sentir muito mais no segundo domínio do que no primeiro. Contudo, num como noutro, pode afirmar-se que o desenvolvimento da Educação de Adultos foi muito tardio em Portugal, se comparado com os outros países da Europa, sobretudo os da Europa do Norte. Não vamos aqui discorrer sobre as eventuais razões de carácter histórico, económico e político que podem contribuir para a explicação deste fenómeno, mas tão-somente tentar caracterizar em traços largos a situação em cada um dos dois domínios apontados.

60

Em relação ao domínio da intervenção socioeducativa⁹ recorde-se que, à excepção de alguns períodos (a Primeira República e o Post-25 de Abril de 1974, por exemplo) a capacidade de intervenção da sociedade civil foi muito limitada, designadamente ao nível da liberdade de expressão, de reunião e de associação. Recorde-se que o movimento associativo popular, as associações de operários, as federações e uniões de sindicatos, etc., sobretudo nos grandes centros urbanos, promoveram desde os finais do século XIX e durante a Primeira República, diversas actividades no domínio da educação de adultos (**lato senso**) — organização de bibliotecas, criação de grupos dramáticos, promoção de palestras, acções de alfabetização, cursos diversos, e até acções em colaboração com a Universidade Popular, através das suas secções sindicais. Durante a República, a criação de inúmeras sociedades de instrução e recreio, muitas das quais ainda hoje activas, e a peculiar luta contra o analfabetismo empreendida pelo regime republicano, favorece-

ram a multiplicação das bibliotecas populares, das aulas de leitura e aulas nocturnas, e de outros instrumentos de educação popular, o «divino sol» que redimira os homens e que lutaria contra a «Treva, o Erro e o Mal».

Contudo, a partir de 1926, e talvez sobretudo a partir de 1933 (data da Constituição Política do Estado Novo), as iniciativas associativas e de educação popular iriam ser sujeitas a fortes restrições. Em Março de 1927 são dissolvidos os centros políticos e as associações que tinham participado no Movimento de Fevereiro; em Abril de 1933 é regulamentado o direito de reunião; em Março de 1935 são dissolvidas várias associações consideradas secretas...

Entretanto, o regime apostava na fórmula corporativa e eram criadas as casas do povo (1933) e as casas dos pescadores (1937), consideradas organismos corporativos primários, promotores de assistência e enformadores de uma intervenção política e social afecta ao regime, de uma participação de tipo orgânico.

O corporativismo português, que tem sido caracterizado como um «corporativismo de Estado» e não como um «corporativismo de Associação» (que era o apontado como objectivo do Estado Novo), foi sempre conduzido e impulsionado pelo poder central sem que os cidadãos tenham autonomamente assumido iniciativas próprias de substância, o que de resto caracterizou outras iniciativas do regime, como por exemplo os centros de recreio da Federação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT).

No domínio da formação escolar dos adultos o panorama não terá sido muito diferente, mas aqui o controlo do Estado fazia-se sentir de forma mais forte.

Recorde-se que por volta de 1930 cerca de 70% da população portuguesa era constituída por analfabetos e que, na sequência da Reforma de Carneiro Pacheco, tanto a Assembleia Nacional como a Câmara Corporativa viriam a produzir discursos em que avultava a questão — «Deve-se ensinar o povo a ler?»¹⁰ O próprio Salazar considerava mais urgente a criação de elites qualificadas do que a alfabetização das massas, as quais uma vez alfabetizadas iriam ler o quê?

Mais tarde, o Plano de Educação Popular (1952) e a Campanha Nacional de Educação de Adultos viriam a ser concebidas e realizadas basicamente através do mesmo padrão centralista, designadamente através de um modelo tipicamente escolar e escolarizante.

Com o 25 de Abril de 1974 abrem-se novas perspectivas e sobretudo dá-se uma explosão a nível da intervenção da sociedade

civil.

No domínio da intervenção socioeducativa assiste-se à emergência de um movimento associativo popular que, através de associações populares, comissões de moradores, associações de educação popular e outras organizações e grupos de base, realizam múltiplas actividades mobilizando largos sectores das populações e assumindo características típicas de mobilização de massas e formas de democracia directa.

As inovações e as mudanças introduzidas são geralmente da iniciativa dos grupos e das organizações mais activas, enquanto que o poder (em construção) só muito dificilmente consegue acompanhar o acelerado ritmo de mudança social e enquadrar normativamente tantas iniciativas.

Este processo, sobretudo típico do segundo semestre de 1974 e de 1975 e início de 1976, viria progressivamente a dar lugar a um processo de normalização, de reorganização e de reordenamento do espaço educativo, associativo e cultural. Pode mesmo falar-se na reconstrução do paradigma da centralização, embora seja inequívoca a abertura de novos espaços de intervenção social e educativa a nível de base, hoje consubstanciadas em diversas organizações, actividades e projectos comunitários com carácter inovador. A introdução da democracia representativa, a formalização dos processos democráticos, a ritualização das eleições e do voto (muitas vezes reduzidos a formas mínimas de participação), fizeram-se contudo sentir, de tal forma que o novo contexto social e político se, por um lado, consagrou normativamente a intervenção socioeducativa como domínio relevante, por outro lado tem frequentemente sido incapaz de favorecer, apoiar e organizar o desenvolvimento participado dessas iniciativas.

62

No domínio da formação escolar dos adultos, e até das políticas gerais de Educação de Adultos, importantes passos foram dados, mas muitos dos objectivos consagrados têm vindo a demonstrar-se incongruentes com as estruturas organizacionais e administrativas vigentes que não acompanham o mesmo processo de mudança.

A título de exemplo citaremos somente dois casos que nos parecem significativos.

O Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA), que data de 1979, constitui um instrumento de orientação relevante e de reconhecida qualidade, e abre, talvez pela primeira vez, importantes precedentes no domínio da descentralização e da participação ao nível da Educação de Adultos¹¹. Mas as

condições estruturais que o próprio PNAEBA prevê para a sua implementação só muito raramente forma criadas, pelo que mais uma vez os constrangimentos de carácter político-administrativo e organizacional se têm feito sentir, impedindo a realização de muitas orientações e metas ali traçadas. Assim, por exemplo, a criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos, uma das medidas mais relevantes propostas, continua por realizar.

Também em relação aos modelos de gestão integrada de projectos de desenvolvimento se têm colocado vários problemas¹². A ideia de que a acumulação de actividades dispersas e fragmentadas deve ser substituída pela organização de projectos integrados de desenvolvimento, devidamente coordenados e articulados, assumindo um carácter experimental e inovador, e assegurando a participação de autarquias, associações, serviços, etc., é sem dúvida uma inovação.

Contudo, novamente podemos deparar com os constrangimentos típicos de uma administração burocrática centralizada. A integração surge como uma palavra mágica, por vezes assumida ao nível do discurso político, mas raramente consagrada em termos das necessárias estruturas organizacionais e administrativas capazes de efectivamente a promoverem e realizarem. Assim a integração assume-se mais como um mito do que como uma realidade, havendo que perguntar se tal integração é possível nas actuais circunstâncias e, se sim, em que grau é que é possível. É que o paradigma dominante na administração pública portuguesa é contrário à ideia de integração — a centralização (quer seja nas modalidades concentrada ou desconcentrada), a uniformidade e a fragmentação são incongruentes com uma gestão integrada de projectos de desenvolvimento a nível regional e local.

Em síntese podemos afirmar que também na Educação de Adultos, quer seja no domínio da intervenção socioeducativa, quer seja no domínio da formação escolar dos adultos (e sobretudo nesta), o que impera é um Estado centralista e intervencionista que promove inovações e mudanças de tipo burocrático, por decreto. Com efeito, este paradigma de inovação é o mais congruente com a nossa administração pública, garante a uniformidade das soluções, encoraja a não participação e contribui para a concentração de um verdadeiro grupo de inovadores burocráticos, profissionais, qual oligarquia separada dos interesses e alheia às necessidades diversificadas dos indivíduos, dos grupos e das comunidades.

Acresce a esta situação o facto de a Educação de Adultos não

ser considerada uma prioridade a nível político, donde apesar de tudo relevam situações contraditórias. Se por um lado a Educação de Adultos sofre da míngua de recursos, da falta de apoio à investigação e à formação, da instabilidade dos seus agentes (e recorde-se que já em 1979 o PNAEBA apontava o recurso intensivo a professores como uma «solução conjuntural»), da não criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos, e da não integração da Educação de Adultos numa estratégia de desenvolvimento do país, por outro lado, a própria circunstância de continuar a constituir um domínio considerado menos estratégico, um domínio secundário, tem-no apesar de tudo feito escapar a um controlo burocrático tão intenso como o que caracteriza outros domínios do sistema educativo considerados mais nobres. E isto é verdade sobretudo ao nível da intervenção socioeducativa, onde a falta de apetência do poder central tem sido muitas vezes substituída pela iniciativa local comunitária.

Em todo o caso, face à filosofia de base da Educação de Adultos hoje internacionalmente consagrada e reconhecida, e às estratégias participativas que se pretendem paradigmáticas neste domínio, talvez não haja orientação mais incongruente do que aquela que é assumida pela inovação burocrática.

3. Reforma Inovadora ou Estratégia de Mudança?

64

No contexto de uma administração centralizada não são raras as reformas mais ou menos inovadoras. Talvez se possa mesmo afirmar que elas são privilegiadas por tal contexto, já que em sistemas descentralizados são menos frequentes e menos extensivas as grandes reformas de política educativa. Traçado um quadro global nacional, de orientação, as mudanças introduzidas são muito mais suscitadas pelas circunstâncias regionais, sendo mais rara a pretensão de introduzir mudanças de grande escala, uniformes para todo o país.

Em Portugal, não será portanto de estranhar o número relativamente elevado de reformas e o número daqueles que continuam a reclamam. Socializadas na centralização, tendemos a pensar que a urgente resolução dos nossos problemas está predominantemente dependente de medidas legislativas de grande alcance, as reformas, as leis de bases, os estatutos, etc. Porém, uma vez consagrados os princípios normativos almejados, não tarda que muitos dos que anteriormente os reclamavam passem a opor-se-

-lhes energicamente, sendo suficientemente criativos e engenhosos para construir múltiplas formas de resistência.

Tradicionalmente, as grandes reformas de inspiração pombalina ou napoleónica são concebidas centralmente. Constituem geralmente grandes monumentos de rigor e de organização jurídica, tudo ou quase tudo prevêm e englobam, quase nada deixando ao acaso ou para decisão de outrém e, é justo afirmá-lo, apresentam sempre preâmbulos ou introduções de grande interesse onde são expostos os princípios, a doutrina e os grandes objectivos — as bases da sua própria legitimação.

Também não é raro que tais reformas se assumam como realmente avançadas e inovadoras. Quase sempre preparadas por elites qualificadas, em muitos casos avançadas em relação aos padrões vigentes, não é por falta de ideias (em quantidade e em qualidade) que os insucessos de implementação acabam por emergir. O problema reside no processo de concepção e na falta de articulação que mantêm com o domínio da execução. As díades concepção/execução e superiores/subordinados constituem uma chave importante para a compreensão das características e das dificuldades deste tipo de reformas. Com efeito, entre a concepção e a execução, entre a ideia original e a realização dessa ideia, pode ir uma enorme distância. Só que o centralismo e o normativismo excessivo tendem a ignorar as diferenças entre a realidade de direito e a realidade de facto, entre as estruturas formais e as estruturas informais, parecendo fazer acto de fé na crença de que a realidade é passível de mudança simplesmente por decreto. Assim, o esquema ideal seria de tipo mecanicista, ou do tipo reflexo — a uma mudança legislativa corresponderia directa e imediatamente uma mudança da realidade social; a um processo brilhante de concepção, uma execução à altura; à vontade dos superiores, a obediência dos subordinados e o respectivo desempenho em conformidade.

Parte-se do pressuposto de que o interesse público comum, a qualidade das soluções propostas, a superioridade técnica e racional, e até a legitimidade das elites, serão suficientes para assegurar um nível de conformidade e de aceitação. Os subordinados, todos aqueles que se situam nas periferias, nas unidades elementares do sistema, são percebidos predominantemente como objectos, no mínimo como sujeitos passivos, cuja participação será indispensável, mas somente no domínio da execução.

O quadro traçado é, evidentemente, um quadro teórico, um

modelo esboçado a traços largos. Não ignoramos que, nos últimos anos, este modelo não tem visto facilitada a sua intervenção, sobretudo devido às novas concepções de democratização da administração, direcção participada, gestão socialmente responsável e responsabilizante, negociação sindical, etc. Contudo, este modelo é versátil, adapta-se facilmente aos novos contextos políticos, e uma das estratégias que tem utilizado é a de se colocar a si próprio em situação de crítica, evidenciando publicamente desejos de mudança. De resto, a própria administração pública, através dos seus altos funcionários e, sobretudo, através dos seus responsáveis políticos, lamenta-se dos seus constrangimentos burocráticos que a impedem de criar novos padrões administrativos. As culpas são atribuídas à história (remota e/ou recente) e tanto cidadãos como responsáveis políticos e administrativos acabam por surgir como vítimas de um sistema aparentemente impiedoso e mesmo supra-humano. Neste sentido, o actual sistema não serviria a ninguém, o que estará longe de poder ser verdade, pelo menos numa lógica burocrática e de poder.

66 Acontece que, após a aprovação da Lei de Base do Sistema Educativo em 1986, e em pleno movimento de reforma, através dos trabalhos no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, cremos ser oportuno considerar criticamente esta situação e decidir se se pretende consagrar mais uma reforma, eventualmente inovadora mas que mais ou menos acabará por se inspirar nos padrões aqui analisados, ou se, mais do que uma reforma, se pretende a construção de uma estratégia de mudança.

Uma estratégia de mudança não se inicia, nem sequer culmina, com a aprovação de grandes monumentos legislativos. Exige processos mais lentos, menos formalizados e, por vezes, menos visíveis em termos públicos imediatos. O seu ponto de partida é diferente do das grandes reformas, quer estas sejam mais, ou menos, participadas socialmente; ela parte de um exame crítico da situação vigente (em rigor, das diversas situações existentes), da tentativa da sua compreensão e explicação e, principalmente, da capacidade de considerar a racionalidade e os pontos de vista próprios dos actores envolvidos na base do sistema. É isto porque não é a lei que prioritariamente se quer alterar, mas sim os comportamentos dos actores. Ora os comportamentos, as atitudes e os padrões de actuação não são passíveis de mudança simplesmente por via legislativa¹³. Exigem geralmente a compreensão de diversificadas circunstâncias e situações institucionais, geográficas, culturais, profissionais,

etc., e requerem a participação empenhada de todos os directamente implicados no processo. Uma estratégia de mudança também não poderá assumir o paradigma normativo-taylorista, do tipo «one best way», uma solução óptima, uniforme, para todos, para todos os lugares e para todas as circunstâncias, por mais diferentes que elas sejam. Antes assume uma perspectiva heurística, mesmo experimental, que poderá ou, não, vir mais tarde a ser generalizada.

Do nosso ponto de vista não se realiza efectivamente uma reforma sem uma estratégia de mudança. Esta pode mesmo existir sem aquela. Mas se se pretende consagrar a primeira, haverá talvez que começar pela segunda ou, no mínimo, considerar as duas de forma integrada.

4. Resistências à Mudança

Seria ingenuidade acreditar que uma reforma e/ou uma estratégia de mudança são realizáveis à margem de conflitos e resistências. O problema fundamental não reside pois em ser capaz de evitar os conflitos, que mesmo a mera manutenção do **statu quo** não consegue alcançar, mas sim em possuir as capacidades e os meios para os gerir democraticamente, alcançando sempre que possível consensos alargados.

Todos os profissionais são mais ou menos resistentes à mudança, e os professores e educadores não constituem excepção. O geralmente longo processo de socialização a que são submetidos num determinado modelo, garante da sua adaptação e integração no sistema, virá a tornar mais difícil a sua capacidade de adaptação a novas situações, trará custos de adaptação, dificultará a adopção de novos comportamentos e gerará receios e oposições. Os actores procurarão então explorar ao máximo as suas margens de autonomia e as suas capacidades de oposição e resistência para se oporem às tentativas de introdução de novas regras de jogo. Assim procurarão diminuir ao máximo o impacto dos aspectos que consideram indesejáveis, atacando os seus pontos mais vulneráveis e as suas eventuais incongruências.

Por reduzida que aparentemente seja a oposição dos profissionais, ela poderá ser suficiente para, mesmo de forma subtil e sem grandes movimentações de protesto, vir a liquidar a introdução de mudanças. Por isso qualquer processo de inovação demasiado centrado sobre ele próprio, alheio a pontos de vista diversos, e não participado, pode ser mais tarde colhido de surpresa perante resis-

tências que antes nunca se tinha imaginado.

É certo que, embora não exclusivas, as resistências tendem a ser mais típicas nos sistemas centralizados, já que aqui a introdução de mudanças se realiza geralmente à margem de processos participativos e nas suas propostas raramente se contemplam medidas que não sejam uniformes e universais.

Em relação a um processo de mudança podemos teoricamente considerar três tipos de comportamentos principais. Desde logo comportamentos de participação activa, convergentes em relação ao sentido das mudanças. Em alguns casos podendo mesmo funcionar como aceleradores da mudança.

Em segundo lugar comportamentos de passividade, mais ou menos calculistas e expectantes, que muitas vezes parecem aguardar e ganhar tempo para virem a evoluir num ou noutro sentido.

Finalmente, comportamentos do tipo travão, de oposição e resistência. É claro que a resistência à mudança não é um fenómeno que, só por si, possa ser considerado positivo ou negativo, embora este último seja o sentido dominante na literatura sobre inovação e mudança. Tudo dependerá, evidentemente, do ponto de vista adoptado. A simples mudança não garante que se mude para melhor, embora as expectativas sociais adoptem muitas vezes essa perspectiva. Na verdade pode promover-se a mudança para pior, ou mesmo para que, no essencial, tudo permaneça como estava. Os juízos de valor, sempre omnipresentes nestas questões, complicam o esclarecimento desta problemática, pelo que devem ser considerados com uma certa clareza. Por exemplo os comportamentos de travão têm assumido grande importância em circunstâncias em que as mudanças propostas ou impostas assumiam (ou mais tarde se demonstrava que assumiam) contornos considerados socialmente indesejáveis, ou mesmo ilegítimos. Já no caso de mudanças consideradas estratégicas e aprovadas ou reclamadas maioritariamente pela sociedade democrática, as resistências são qualificadas como formas de boicote ou de contestação política.

É no entanto indispensável considerar também o ponto de vista (maioritário ou minoritário) dos actores resistentes, verificando por exemplo, se os seus comportamentos relevam de um estatuto de agentes empenhados na melhoria do sistema, ou de uma perspectiva de simples espectadores interessados em não se comprometerem, para poderem continuar a opôr-se «de fora», como se não pertencessem ao sistema, escolhendo o estatuto de vítimas e elegendo o sistema como bode expiatório de todos os males.

No primeiro caso pode transitar-se com mais facilidade da resistência para a negociação, enquanto que no segundo caso a resistência acaba por conduzir a bloqueamentos e a impasses, dificultando as tentativas de negociação.

Ainda no primeiro caso haverá que considerar diferentes formas de participação. A participação ao nível da informação, como forma de realizar o direito de ser ouvido e de ser informado, é substancialmente distinta da participação ao nível da decisão. A participação na informação pode ser reduzida a um tipo de participação-presença, ao passo que a participação na decisão é muito mais uma forma de participação-expressão. Assim se pode falar de participação na inovação, por um lado, e de inovação participativa, por outro¹⁴.

Embora não sejam inconciliáveis, é a inovação de tipo participativo que nos parece ser a mais congruente com os objectivos e as metodologias da Educação de Adultos.

5. Inovação e Participação: algumas linhas gerais para uma estratégia de mudança em Educação de Adultos

A Educação de Adultos não poderá continuar a ser dominada pela necessidade de dar resposta educativa aos jovens em idade escolar que o sistema escolar «rejeita». Ou o próprio sistema escolar assume as suas responsabilidades, designadamente ao nível da escolaridade obrigatória, sendo capaz de promover o sucesso educativo e escolar dos alunos, evitar reprovações em massa e abandonos, ou então a Educação de Adultos continuará a ver reduzido o seu campo de intervenção e esgotados os seus recursos financeiros, sem que outras áreas possam ser minimamente consideradas (intervenção socioeducativa, formação cultural e cívica, desenvolvimento de projectos, reciclagens e reconversão profissional, etc.). Isto não significa que a Educação de Adultos não mantenha responsabilidades no domínio do progresso escolar dos adultos, mas sim que estas devem predominantemente ser assumidas, em moldes específicos, pela escola, embora de forma integrada com o domínio da Educação de Adultos que sobretudo deve assegurar o respeito pelas metodologias adequadas à educação da população adulta.

O campo de intervenção da Educação de Adultos necessita de ser alargado e diversificado, bem como integrado nas estratégias de desenvolvimento do país. Não se trata de defender qualquer ilusão de tipo desenvolvimentalista, mas de assumir que perante

novas dinâmicas emergentes na sociedade portuguesa a nível social, económico, político, cultural, etc., à Educação de Adultos cabe um papel estratégico que só por miopia política pode deixar de ser consagrado.

A descentralização política e administrativa do país, consagrada na Constituição da República e, no domínio da educação, também na Lei de Bases do Sistema Educativo, constitui uma realização prioritária¹⁵. Sem uma efectiva regionalização do país cada vez se tornará mais difícil uma intervenção integrada e coordenada ao nível da Educação de Adultos. Com efeito, muito mais incentivar a promoção educativa dos adultos através de múltiplas formas e pela acção de instituições, associações e entidades variadas.

Uma vez definida uma política nacional, global, que seja aberta e flexível, o sistema deve ser construído de baixo para cima, e por isso se insiste mais na ideia de uma estratégia de mudança, do que na ideia de reforma propriamente dita. Ora tal só poderá ser possível se tal política vier a ser definida através da consideração da diversidade, abrindo espaços de inovação e de intervenção, atendendo a necessidades individuais e sociais e a circunstâncias específicas do ponto de vista geográfico, cultural, económico, etc. Assim, o processo só poderá ser de tipo dialéctico — a política enquadra e orienta, em geral, a concepção, organização e execução dos programas educativos, e estes, por sua vez, condicionam e influenciam os parâmetros de decisão política.

70

Será portanto necessário promover processos de concepção socialmente participados, adequados à diversidade de situações e abertos à cooperação com as mais diversas instituições interessadas. Por isso parecerá mais importante investir em programas regionais e locais do que em grandes campanhas de âmbito nacional, favorecer experiências, pequenos projectos, apoiar iniciativas autónomas, etc.

Haverá que clarificar as áreas de intervenção da administração central, regional e local¹⁶ e mesmo das instituições e organismos locais não estatais. A cada nível de intervenção devem corresponder atribuições e competências específicas, formas de organizações diversas, capacidades financeiras adequadas. A administração central não poderá continuar a tudo controlar, antes lhe cabendo apoiar, coordenar, acompanhar e avaliar os programas que financia ou co-financia, promover a formação dos seus agentes próprios, etc.

No domínio do financiamento haverá que diversificar as suas

fontes, criar condições para a comparticipação das instituições regionais e locais, dar prioridade à promoção de projectos que se integrem no âmbito das prioridades definidas, estabilizar apoios, favorecer mais projectos e menos actividades isoladas.

De forma congruente, também os agentes educativos devem ser diversificados, embora seja indispensável a criação de um quadro de agentes específicos permanentes, pertencentes à administração central e, sobretudo, à administração regional e local. A sua formação, o seu recrutamento, a selecção de perfis adequados, as suas áreas e os seus estilos de intervenção não poderão deixar de se adequar ao nível organizacional e administrativo em que tais agentes se irão situar, nem à especificidade das realidades regionais e locais em que intervirão.

Trata-se, em suma, de dotar os organismos regionais e locais de maior autonomia exigindo-lhes, em contrapartida, uma maior responsabilidade social e uma efectiva prestação de contas.

Quaisquer que venham a ser as soluções concretas adoptadas, elas dificilmente poderão ser consagradas de forma rígida, burocrática e centralista. Tanto as soluções a adoptar, como o estilo que vier a ser utilizado no processo da sua concepção e posterior execução, não deixarão de afectar as motivações dos actores envolvidos, a sua capacidade de participação activa e empenhada, a busca de soluções inovadoras e a mudança de comportamentos e atitudes em relação à Educação de Adultos.

Insistir nos paradigmas dominantes atrás caracterizados será, no mínimo, voltar a perder uma excelente oportunidade histórica para desenvolver e melhorar as práticas de Educação de Adultos no nosso país.

NOTAS

- 1 — Este artigo constitui a versão integral de um texto que o autor apresentou ao Grupo de Trabalho para a Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, e que aquele grupo considerou no seu Relatório Final, sobretudo na rubrica «Condições Gerais para uma Estratégia de Mudança em Educação de Adultos». Cf. Ministério da Educação/C.R.S.E. *Documentos Preparatórios III*. Lisboa, 1988, pp. 55-65.
- 2 — Cf. Licínio C. Lima, «Dos Liceus às Escolas Secundárias — Constantes e Inovações de Percurso», in *Tellus* (5.º Encontro de Formação de Professores, Vila Real), 1984, pp. 45-65.
- 3 — Sobre a não implementação de reformas educativas é muito esclarecedor o trabalho de Vasco Pulido Valente. *O Estado Liberal e o Ensino. Os Liceus Portugueses (1834-1930)*, G.I.S., Lisboa, 1973.
- 4 — Cf. Licínio C. Lima, «O Decreto-Lei e a Inovação Educacional em Portugal», Universidade do Minho, Braga, 1985, (polic.).
- 5 — Para uma aplicação dos conceitos de centralização, descentralização e desconcentração ao sistema educativo, cf. João Formosinho, *Modelos de Gestão da Educação Escolar — Modelos Centralizados e Modelos Descentralizados*, Área de Análise Social e Organizacional de Educação, Universidade do Minho, Braga, 1983 (polic.).
- 6 — Frederick Winslow Taylor, *Princípios de Administração Científica*, Editora Atlas S.A., São Paulo, 7.ª ed. [trad. port.].
- 7 — Servimo-nos aqui do conceito de «racionalidade limitada» apresentado em J. G. March e H. A. Simon, *Les Organisations*, Dunod, 1981 [trad. port.].
- 8 — Cf. Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964 [trad. ingl.], p. 201.
- 9 — Para uma caracterização do domínio da intervenção socioeducativa cf. Alberto Melo, *Adult Education in Portugal*, European Centre for Leisure and Education, Prague, 1983; Licínio C. Lima, *Associações para o Desenvolvimento no Alto Minho*, Centro Cultural do Alto Minho, Viana do Castelo, 1986.
- 10 — Cf. Maria Filomena Mónica, «Deve-se ensinar o povo a ler?: a questão do analfabetismo (1962-39)», in *Análise Social*, 50 (1977), pp. 321-353.
- 11 — Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento, *Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos — Relatório de Síntese*, Lisboa, 1979.
- 12 — Para uma caracterização dos modelos de projecto em Educação de Adultos cf. Licínio C. Lima, «Organização e Administração de Projectos de Investigação e Desenvolvimento em Educação de Adultos», in *Forum*, n.º 2 (1987), pp. 37-56.

- 13 — Veja-se, a este propósito, a obra de Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Bernard Grasset, Paris, 1979.
- 14 — Sobre os conceitos de participação e sua aplicação à educação, cf. Licínio C. Lima, *Participação Discente na Gestão das Escolas*, (em publicação por Livros Horizonte).
- 15 — Sobre a problemática da regionalização e da descentralização cf. Manuel Lucas Estêvão, «Os Factores Regionais e a Problemática da Educação: Reforma Educativa e Descentralização», in INCM/IED, *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, 1982, p. 117-146.
- 16 — A este propósito cf. a proposta apresentada por A. Sousa Fernandes, *A Distribuição de Competências Entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo*, Universidade do Minho, Braga, 1987 (polic.).

