

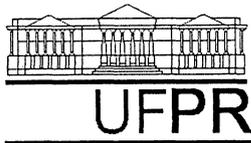
JULIANA MACEDO ROCHA

**PARCERIAS NA EDUCAÇÃO: UMA EFETIVA PARTICIPAÇÃO
DA SOCIEDADE CIVIL?**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção de grau de Mestre, Curso de Pós-
Graduação em Educação, Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Maria Dativa de Salles Gonçalves.

**CURITIBA
2003**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PARECER

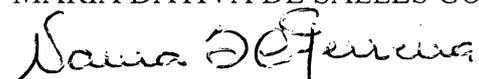
Defesa de Dissertação de **JULIANA MACEDO ROCHA** para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO.

Os abaixo-assinados, DR^a MARIA DATIVA DE SALLES GONÇALVES; DR^a NAURA SYRIA CARAPETTO FERREIRA e DR^a JUSSARA MARIA TAVARES PUGLIELLI SANTOS argüiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: **“PARCERIAS NA EDUCAÇÃO: UMA EFETIVA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL?”**.

Procedida a argüição, segundo o Protocolo, aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

PROFESSORES:


DR^a MARIA DATIVA DE SALLES GONÇALVES (Presidente)


DR^a NAURA SYRIA CARAPETTO FERREIRA (Membro Titular)


DR^a JUSSARA M^a TAVARES P. SANTOS (Membro Titular)

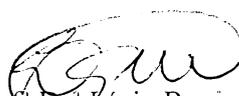
Apreciação

aprovada

aprovada

aprovada

Curitiba, 27 de fevereiro de 2003


Prof.^a Dr.^a Lígia Regina Klein
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação

AGRADECIMENTOS

A

minha mãe pelo incentivo constante.

Prof.^a Dr.^a Maria Dativa de Salles Gonçalves
pela orientação.

CAPES, pelo apoio financeiro.

Sandra Maria Souza Padilha Novak e Tereza
Cristina Cavalcante Valverde pela amizade.

Simone do Rocio Pereira Neves pelo apoio
dispensado quando da realização das
investigações em Ponta Grossa.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	iv
LISTA DE GRÁFICOS	v
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
1. INTRODUÇÃO	1
2. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO	9
2.1. A teoria ampliada do Estado de Gramsci	9
2.2. “O menos de Estado e de política possível”, “a defesa intransigente do individualismo” e “a desigualdade como valor positivo”: gênese e características do neoliberalismo	22
2.3. As políticas sociais no neoliberalismo	41
2.4. Educação como política social	48
2.5. Intervenção social no Brasil, ajuste neoliberal e “reforma” do Estado	56
2.5.1. A “reforma” do Estado brasileiro	65
3. SOCIEDADE CIVIL NO NEOLIBERALISMO: SOLIDARIEDADE, TERCEIRO SETOR E PARCERIAS	78
3.1. A solidariedade no governo Cardoso: “fermento da cidadania em busca da igualdade” ou constitutiva de “não-direito”?	78
3.2. Terceiro setor: definição, características e significados	84
3.2.1. Debilidade conceitual e setorialização do real: crítica ao terceiro setor	99
3.3. Definindo parcerias: conceito ideológico marcado pela despolitização e privatização	104
4. PARCERIAS NA EDUCAÇÃO	112
4.1. O programa <i>Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!</i>	112
4.1.1. Natureza das ações educacionais	127
4.2. O Instituto Ayrton Senna e a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa (PR)	143
4.2.1 O Instituto Ayrton Senna: características e modo de atuação	143
4.2.2. O programa <i>Escola Campeã</i>	152
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
REFERÊNCIAS	211

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	RESUMO ESQUEMÁTICO DO POSICIONAMENTO DO BANCO MUNDIAL ACERCA DA POLÍTICA, DA ECONOMIA, DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL FRENTE ÀS “REFORMAS” NEOLIBERAIS.....	52
QUADRO 2 –	ORIGEM DE RECURSOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS ONGS BRASILEIRAS.....	92
QUADRO 3 –	NÚMEROS DA ECONOMIA DO TERCEIRO SETOR: VOLUME DE RECURSOS, FONTES DE RECEITA E ÍNDICE DE EMPREGO (2002).....	97
QUADRO 4 –	NÚMEROS DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL (1995).....	98
QUADRO 5 –	O LUGAR DO TERCEIRO SETOR EM RELAÇÃO ÀS FORMAS DE PROPRIEDADE E SEU USO.....	100
QUADRO 6 –	ORIGEM DAS AÇÕES EDUCACIONAIS POR ESTADOS DA UNIÃO E DISTRITO FEDERAL (EM NÚMEROS ABSOLUTOS).....	138
QUADRO 7 –	EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS E CUSTOS ADMINISTRATIVOS DO INSTITUTO AYRTON SENNA (EM R\$).....	147
QUADRO 8 –	CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS PERTENCENTES AO <i>QUALIDADE EM EDUCAÇÃO</i> DO INSTITUTO AYRTON SENNA EM TERMOS DE ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA, PÚBLICO ENVOLVIDO E PARCEIROS.....	150
QUADRO 9 –	PRINCIPAIS ITENS QUE CONSTAM NA AGENDA DO DIRETOR, PROGRAMA <i>ESCOLA CAMPEÃ</i> – INSTITUTO AYRTON SENNA.....	175

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PARCEIROS PROPONENTES POR CATEGORIA (GERAL) (EM %)	137
GRÁFICO 2 – PARCEIROS PROPONENTES POR CATEGORIA (ESPECÍFICA) (EM %)	137
GRÁFICO 3 – ORIGEM DAS AÇÕES EDUCACIONAIS POR DIVISÃO REGIONAL (EM %)	139
GRÁFICO 4 – PARCERIAS POR DATA DE IMPLEMENTAÇÃO (EM %)	140
GRÁFICO 5 – PARCERIAS POR DATA DE IMPLEMENTAÇÃO ANTERIOR A 1995 (EM %)	140
GRÁFICO 6 – PARCERIAS POR ÁREA DE ABRANGÊNCIA	141

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG – Associação Brasileira de ONGs
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BMDs – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
FBB – Fundação banco do Brasil
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães
FMI – Fundo Monetário Internacional
IAS - Instituto Ayrton Senna
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação e do Desporto
MEC – Ministério da Educação e do Desporto
ONG – Organização Não-governamental
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PT – Partido dos Trabalhadores
QT – Qualidade Total
SEED – Secretaria Estadual da Educação
SME – Secretaria Municipal de Educação

RESUMO

O presente estudo analisa a questão da parceria entre Estado e sociedade civil no âmbito da educação tendo como recortes geográfico e temporal o Brasil do governo Cardoso (1995-2002). As parcerias, que são compreendidas em suas múltiplas relações com o projeto neoliberal que se apresenta na atualidade (e que dá suporte à reestruturação geral do capitalismo de modo a mantê-lo hegemônico), configuram-se como um instrumento ideológico de mobilização da sociedade em face da precarização das políticas sociais. A sociedade civil (representada pelo terceiro setor) é convocada a se auto-responsabilizar pelo tratamento da questão social (no caso deste trabalho, a educação) que é negligenciada pelo Estado. Este, por sua vez, deixa de garantir os direitos conquistados e se afasta das políticas relativas à proteção social em função das idéias de cunho neoliberal que apregoam a necessidade de corte dos gastos sociais, a descentralização e a privatização de serviços públicos. As parcerias, assim sendo, guardam características de despolitização e privatização, pois a mobilização requerida não visa à transformação da realidade e tampouco à defesa das instituições e dos bens e serviços públicos. Para efetivar a análise, que se fundamenta no materialismo histórico-dialético, buscou-se apoio na teoria ampliada de Estado de Gramsci, a qual considera que Estado e sociedade civil são partes constitutivas de uma mesma organicidade e não elementos opostos e separados como pressupõe a ideologia (baseada na solidariedade individual e voluntária) que incentiva a efetivação das parcerias e é divulgada tanto pelo Estado quanto pela “sociedade civil organizada” representada pelo terceiro setor. Os dados empíricos analisados referem-se aos programas *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola*, do Ministério da Educação, e *Escola Campeã*, do Instituto Ayrton Senna.

Palavras-chave: neoliberalismo, sociedade civil, parcerias na educação.

ABSTRACT

The present study analyzes the subject of the partnership between State and civil society in the ambit of the education trends as geographical cuttings and temporally the government's Brazil Cardoso (1995-2002). The partnerships, that are understood in your multiple relationships with the neoliberal project that comes at the present time (and that gives support to the general restructuring of the way capitalism to maintain himself hegemonic), they are configured as an ideological instrument of mobilization of the society in face of the precarisation of the social politics. The civil society (represented by the third sector) it is summoned to take the responsibility for the treatment of the social subject (in the case of this work the education) that is neglected by the State. This stops guaranteeing the conquered rights and stands back from the relative politics to the social protection in function of the ideas of neoliberal stamp that divulge the need of cut of the social expenses, the decentralization and the privatization of public services. The partnerships, like this being, they keep characteristics of despolitization and privatization, because the requested mobilization doesn't seek to the transformation of the reality and either to the defense of the institutions and of the goods and public services. To execute the analysis, that is based in the historical-dialectic materialism, support was looked for in the enlarged theory of State of Gramsci, which considers that State and civil society are constituent parts of a same reality and not opposed elements and separate as presupposes the ideology (based on the individual and voluntary solidarity) that motivates the realization of the partnerships and it is published so much by the State as for the "organized civil society" represented by the third sector. The analyzed empiric data refer to the programs *Wake up, Brazil – It's School Time*, of ministry of Education, and *Champion School* of the *Ayrton Senna Institut*.

Key-words: neoliberalism, civil society, partnership in education.

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo o exame crítico das parcerias firmadas entre sociedade civil e Estado na implementação de políticas educacionais no Brasil, especialmente no período do governo Cardoso (1995-2002). Em outras palavras, pretende-se analisar o significado que é dado à parceria e seus desdobramentos para a educação – esta entendida como uma das faces das políticas sociais. Tal análise é feita a partir da contribuição de diversos autores (da área da educação, do serviço social, da ciência política, da história, da filosofia, entre outros) que se dedicaram e dedicam a possibilitar a compreensão sobre a atual fase do capitalismo, as tendências teóricas e políticas de ordenação do mundo capitalista, a nova configuração das políticas sociais e o papel do Estado e da sociedade civil nesta configuração. A emergência das parcerias, portanto, seja no âmbito educacional ou nas demais áreas das políticas sociais, não pode ser compreendida sem que se leve em consideração todos esses elementos, sob o risco de ser tomada como um fenômeno marcado por uma visão parcial da realidade.

A temática da parceria está muito presente no tratamento das políticas sociais empreendidas na atualidade em função das transformações pelas quais o papel de tais políticas passou a partir da disseminação das idéias neoliberais acerca do Estado e da sociedade, no Brasil, sobretudo a partir do final da década de 1980, que têm como finalidade respaldar o sistema capitalista, fazendo com que o mesmo possa continuar operando sem obstáculos. Assim, se nos dias de hoje os governos se pautam pelos pressupostos neoliberais para fazer várias reformas que mudem papéis e características de diversas instituições, o objetivo principal é evitar que as crises periódicas do capitalismo aconteçam e ponham a perder a sua dinâmica de acumulação.

Segundo as premissas do pensamento neoliberal, o Estado já não deve mais se dedicar a tratar da questão social como fazia nos tempos em que se configurava

como de bem-estar social, quando intervinha junto à economia e, concomitantemente, garantia certos direitos às classes trabalhadoras. O Estado em tempos neoliberais precisa da ajuda da chamada “sociedade civil” para efetivar as políticas sociais, no que tem sido prontamente atendido. Assim, a “sociedade civil organizada” chama para si a responsabilidade pela questão social e assume o papel de protagonista na implementação de políticas na área educacional, na saúde, na assistência social, enfim, em todos os lugares em que há necessitados e onde o Estado, por estar “impossibilitado” de fazê-lo, não garante atendimento mínimo à população.

Na educação, assiste-se a uma imensidão de iniciativas de parceria: os “amigos da escola”, que desenvolvem trabalho voluntário nos estabelecimentos públicos de ensino; as “empresas cidadãs”, que adotam escolas e doam recursos e trabalho voluntário de seus funcionários; as entidades do terceiro setor, que desenvolvem projetos e os implantam na escola pública. Todas essas formas de parceria são incentivadas pelo Estado que, no afã de cumprir à risca as idéias neoliberais de “ajuste” e corte de gastos sociais, elege a chamada “sociedade civil” como co-responsável pela execução das políticas sociais. Uma questão, no entanto, fica no ar: que implicações isso tem para a educação pública?

Para a realização desta dissertação, partiu-se de duas questões norteadoras – as parcerias são marcadas pela **privatização** e pela **despolitização** – as quais foram extraídas dos trabalhos de DI PIETRO (1998, 1999) e PAOLI (2002). DI PIETRO alerta para os perigos da privatização que uma gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil pode trazer.

Em verdade, quando se trata de transferir a “res publica” para a gestão da iniciativa privada, o controle tem que ser constante, eficaz e, por que não dizer, formal, pelo menos até que se estructure outra forma de controle em substituição, especialmente quando a “res publica” vai ser utilizada para o desempenho de atividades não lucrativas, como as da área social, já que aí o controle de resultados é muito mais difícil do que quando se trata de atividade de natureza econômica, passível de ser avaliada segundo critérios objetivos.

Se com os controles formais que existem hoje a má aplicação de recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as conseqüências negativas de um afrouxamento das formas de controle (DI PIETRO, 1998, p. 5).

Se as parcerias são firmadas entre público (Estado) e privado (sociedade civil), deve-se ter a noção exata da forma como os bens públicos serão conduzidos. O que se verifica nesses casos, entretanto, é que, de fato, a privatização já está configurada a partir do momento em que o Estado permite a atuação da iniciativa privada ao delegar responsabilidades na área social, mesmo quando se trata apenas do fornecimento do serviço (GENTILI, 1998a, 2000).

PAOLI, por sua vez, alerta para o caráter acrítico e desmobilizador das parcerias no caso específico das empresas que resolvem desenvolver projetos na área social. Seu raciocínio, contudo, pode ser estendido para a questão mais geral das parcerias.

[...] Por mais inovadora e tecnicamente competente que seja a proposta de investimento sistemático empresarial privado na redução das carências mais básicas de parcelas da população pobre brasileira, a face mais conservadora da solidariedade privada, contraditoriamente, mostra-se por inteiro na própria instituição da filantropia empresarial: a de retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Domesticando o alcance político próprio da noção de bens públicos à eficiência dos procedimentos privados de gestão, intervindo de modo pulverizado ao arbítrio das preferências privadas de financiamento, as ações filantrópicas rompem com a medida pública ampliada entre necessidades e direitos e, portanto, não criam seu outro pólo, o cidadão participativo que comparece no mundo para além da figura passiva do beneficiário, sombra de quem o beneficia (PAOLI, 2002, p. 379-380).

No dizer da autora, o estabelecimento de parcerias retira do cidadão a sua capacidade política de reivindicar por seus direitos que, no conjunto dessas parcerias, são esvaziados e transformados em meras questões relativas à filantropia e à solidariedade entre indivíduos.

Uma outra questão importante que perpassa o fenômeno da parceria é o modo como o pensamento neoliberal transforma e esvazia de sentido político alguns conceitos que podem, de alguma forma, lhe ser úteis.

Nenhum processo de obtenção de hegemonia política pode dispensar uma transformação radical dos significados, das categorias, dos conceitos, dos discursos, através dos quais a "realidade" adquire sentido e pode ser nomeada. A transformação do campo semântico não é apenas condição para o estabelecimento dessa hegemonia; ela é parte integral da

transformação. As palavras e as categorias não nomeiam simplesmente coisas que já “existem” no mundo, embora sejam coisas do mundo. As categorias lingüísticas, os conceitos, ao constranger e limitar a esfera do possível, ao permitir ou impedir que certas coisas sejam pensadas, são parte central de qualquer projeto político de transformação social. Nesse processo, novas categorias lingüísticas são criadas, ao mesmo tempo que antigas categorias têm seu significado radicalmente transformado, ganhando novas e inesperadas inflexões, quando não são simplesmente deslocadas (SILVA, 1996, p. 167-168).

Assim, no dizer de SILVA, o neoliberalismo, para poder efetuar as transformações que persegue, cria um novo léxico a partir de conceitos que já existem – que são transfigurados – e de novos. Esse é o caso do conceito de sociedade civil, que tem o seu significado simplificado para poder ser útil à causa neoliberal de reorganização das funções do Estado e atribuições de novos papéis à sociedade civil. No significado atribuído por GRAMSCI (1978, 1984, 2000), a sociedade civil não é o oposto do Estado e nem alheia a ele, como apregoam os defensores do terceiro setor, que distinguem sociedade civil (o terceiro setor) de Estado (primeiro setor) e mercado (segundo setor). Para Gramsci, sociedade civil e Estado são partes constitutivas de uma mesma realidade orgânica e não podem, por conseguinte, ser tratados de forma apartada, como se um fosse antagonista do outro. A questão da sociedade civil, assim, também tem importância no desenvolver do estudo, pois é nela que reside a questão-objeto que é a parceria; por isso, já nas páginas iniciais, apresenta-se os conceitos de sociedade civil e Estado que norteiam a análise da parceria na educação.

A partir dessas duas questões (que mantêm uma relação orgânica entre si), pois, estruturou-se o presente estudo, que foi realizado a partir da análise de ampla bibliografia, de diversos documentos e ainda da tomada de expressões concretas de parceria hoje existentes na realidade educacional brasileira, de modo que os dados empíricos pudessem adensar a reflexão sobre o objeto de estudo.

Todo o trabalho foi realizado tendo como opção teórico-metodológica da investigação o materialismo histórico-dialético, que pressupõe a descrição da realidade de modo que seja captada não só a aparência do fenômeno estudado,

mas também, e principalmente, sua essência: “busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos” (MINAYO, 1999, p. 24-25). A concepção própria do materialismo histórico-dialético também orienta que as causas da existência de tal fenômeno sejam buscadas para que se possa explicar sua origem, suas relações, suas mudanças (TRIVIÑOS, 1987, p. 129): ela vai além da compreensão dos significados que surgem de determinados pressupostos, pois em seu desenvolvimento há a constante preocupação em buscar as raízes desses significados, a sua razão de ser. Assim, o que se espera é captar o significado da parceria, levando-se em conta o que é, o que representa, por que existe e a quem serve, buscando entendê-la sempre em sua relação orgânica com o Estado e a sociedade civil hoje inseridos no neoliberalismo – o projeto hegemônico de sociedade que ora se apresenta –, no quadro de um capitalismo de acumulação flexível. Assim, de posse dos pressupostos da concepção dialética, foram estabelecidas as categorias de conteúdo a serem trabalhadas: neoliberalismo, relação entre Estado e sociedade civil, despolitização e privatização em relação aos direitos sociais, aqui representados pela educação.

A investigação utilizou-se principalmente dos procedimentos próprios das pesquisas qualitativas (LÜDKE; ANDRÉ, 1986): análise documental, observação e entrevista (realizadas em Ponta Grossa no mês de dezembro de 2002). Considera-se que tais procedimentos-instrumentos são capazes de fornecer os dados objetivos (estatísticas e outros registros, por exemplo) e subjetivos (valores, atitudes, opiniões dos sujeitos) de que se necessita para concretizar a investigação, uma vez que serão confrontados com o conhecimento anterior, ou seja, com a teoria que já foi construída por outros estudiosos.

Esta dissertação chegou ao seu resultado final depois de muitos impasses em relação à pesquisa empírica. A intenção inicial era fazer um mapeamento das parcerias em educação efetivadas no estado do Paraná a partir de dados fornecidos

pela Secretaria Estadual de Educação, durante o governo Lerner, mais precisamente pela Assessoria de Projetos Especiais, cuja missão é receber, propor, divulgar e apoiar projetos que venham ampliar as atividades regulares dos currículos. O programa *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!* seria, então, “o pano de fundo” na abordagem do objeto, pois na função de instrumento de mobilização social estabelecido desde 1995, estaria na vanguarda das práticas de parceria entre sociedade civil e Estado na área educacional. Não havia, contudo, um controle, por parte do governo estadual, das parcerias existentes entre empresa e escola. Apenas foram indicadas algumas parcerias que, formalizadas ou não com a secretaria e sua assessoria responsável, têm se notabilizado pela continuidade e/ou pela proposta encampada. Também não se encontrou na Secretaria Municipal de Educação de Curitiba um trabalho de registro e acompanhamento de possíveis parcerias – os dados disponíveis são esparsos e não-sistematizados. Em um segundo momento, entrou-se em contato com a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), de modo a se obter informações sobre as parcerias realizadas pela empresas, e novamente se obteve a mesma resposta: não há um controle sobre as parcerias, pois na grande maioria das vezes cada empresa desenvolve seus projetos de forma isolada, sem que entidades ligadas a ela nem sempre tomem conhecimento do fato. Diferentemente de SOUSA (1998), que pôde mapear e caracterizar a parceria escola-empresa no estado de São Paulo com o auxílio de extensa documentação referente às iniciativas governamentais de estímulo à parceria, não é possível contar com registros oficiais para proceder de maneira semelhante no estado do Paraná.

Diante da falta de documentação oficial sobre a temática das parcerias educacionais, optou-se, em um terceiro momento, por se realizar um estudo de caso que configurasse a parceria entre uma empresa da região de Curitiba e escolas do seu entorno. A escolha da experiência a ser contemplada no estudo de caso valeu-se de um critério baseado no reconhecimento público sobre sua ação social, ou seja,

a partir do prêmio *Parceiro da Cidade*, ofertado pela Câmara de Vereadores de Curitiba por meio da Lei Ordinária n. 9.739/1999, e entregue anualmente (a partir de 2001) por ocasião das comemorações alusivas ao Dia do Professor. No ano de 2001, primeiro ano em que o prêmio foi entregue, dez pessoas jurídicas foram contempladas; em 2002, foram cinco. A partir desta iniciativa do poder legislativo municipal, portanto, escolheu-se uma das empresas premiadas no ano de 2002, pois se julgava que as ações de parceria por ela desenvolvidas apresentam condições privilegiadas de análise, uma vez que se enquadravam perfeitamente na idéia do projeto de pesquisa: apresentar uma dimensão da parceria entre empresa e escola na cidade de Curitiba nos dias correntes. O fato, porém, é que, inicialmente, não foi permitida a realização da pesquisa, pois a empresa julgou que não seria interessante para o conjunto de seus negócios uma investigação nos moldes que esta pesquisa se propõe a fazer. Tempos depois, quando uma diretriz definitiva já estava assegurada para a dissertação (realizar o estudo das parcerias com a análise dos programas *Acorda, Brasil*, do Ministério da Educação, e *Escola Campeã*, do Instituto Ayrton Senna), a empresa reviu seu posicionamento e aceitou ser objeto de análise. O escasso tempo para a realização do estudo¹, porém, fez com que se concentrasse esforços naquela diretriz já mencionada.

Pretende-se que esta dissertação possa oferecer uma contribuição, ainda que inicial, dada a complexidade da questão, para o entendimento das parcerias entre Estado e sociedade civil na educação. O resultado da investigação está dividido em três capítulos assim constituídos (além da introdução e das considerações finais):

- a) no primeiro capítulo (seção 2.), apresenta-se a teoria ampliada de Estado de Gramsci, a qual fundamentou todo o estudo, além da configuração do

¹ Em virtude da mestrandia ser bolsista da Capes, o prazo para a defesa encerra 24 meses a partir da aprovação no Programa de Mestrado. Nesse tempo disponível, não foi descontado pela Capes o período de três meses referente à greve realizada por docentes e funcionários das universidades federais no ano de 2001, daí o tempo escasso para a realização da dissertação.

- Estado, da economia e da política no neoliberalismo, abordando a questão das políticas sociais e a situação do Brasil diante dos preceitos neoliberais;
- b) no segundo capítulo (seção 3.), o tema da parceria já começa a ser efetivamente abordado quando se toma como referência o governo Cardoso e seus esforços para fazer dela uma ideologia a serviço da desresponsabilização do Estado diante das políticas sociais; adentra-se, também, na questão do terceiro setor, do qual faz parte a entidade que será analisada no último capítulo;
- c) no terceiro e último capítulo (seção 4.), as parcerias na educação são apresentadas em todas as suas implicações; num primeiro momento, o programa *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!*, do Ministério da Educação, é apresentado de modo a oferecer subsídios para a compreensão da parceria como estratégia do governo no trato da política educacional; depois, um caso específico é analisado, o qual está acontecendo no município de Ponta Grossa (PR), mais especificamente junto à Secretaria de Educação, e que conta com a participação do Instituto Ayrton Senna em busca do “fortalecimento da gestão escolar” a partir do programa *Escola Campeã*.

2. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO

Este capítulo tem o objetivo de apresentar temas mais abrangentes que são imprescindíveis para o entendimento da questão das parcerias firmadas entre Estado e sociedade civil, objeto desta dissertação. Serão abordados, portanto, o referencial teórico que oferece as categorias escolhidas para nortear toda a análise a ser desenvolvida, bem como a configuração dos aspectos econômicos e políticos que caracterizam o Brasil e o mundo na atualidade, sem os quais o objeto de estudo perde suas dimensões de fenômeno atravessado por múltiplas determinações.

2.1. A teoria ampliada do Estado de Gramsci

Para o encaminhamento desta pesquisa, buscou-se fundamento na teoria ampliada do Estado construída pelo filósofo italiano Antonio Gramsci, a qual se julga a mais adequada para que se possa compreender de maneira crítica a parceria enquanto relação travada entre Estado e sociedade civil. Em tal teoria, são importantes para o desenvolvimento desta dissertação conceitos como os de **Estado, sociedade civil, hegemonia, bloco histórico, ideologia, intelectuais, sociedades de tipo ocidental e oriental, guerras de movimento e de posição, revolução passiva, sociedade regulada**, conceitos estes que devem, necessariamente, ser compreendidos como pertencentes a uma unidade dinâmica e dialética. Devido a esse fato, não é possível explicar de maneira isolada o que cada um dos conceitos representa: é necessário ter em mente as reflexões articuladas que Gramsci fez sobre a política que caracterizou sua época para entender o que cada conceito significa. Nessa tarefa que é apresentar os principais elementos da teoria ampliada, vale-se principalmente da contribuição de alguns autores que são considerados intérpretes fidedignos de Gramsci, como os italianos GRUPPI (1980, 1983) e SEMERARO (1999), o francês PORTELLI (1977) e o brasileiro COUTINHO (1992,

1999, 2000, 2002). A grande contribuição desses autores consiste em terem feito uma sistematização do pensamento de Gramsci que, devido à forma fragmentária em que foi disponibilizado², constitui um desafio para quem deseja compreendê-lo. Convém, lembrar, porém, que a fragmentação da apresentação de suas idéias não significa falta de coerência. Muito pelo contrário, as idéias de Gramsci demonstram uma impressionante unidade e articulação interna.

Antonio Gramsci (1891-1937) pensou o Estado e a sociedade civil enriquecendo, ampliando e concretizando as descobertas essenciais de Marx no que diz respeito a essa temática: enquanto Marx identifica sociedade civil com base material, com infra-estrutura econômica, Gramsci considera que a sociedade civil pertence ao momento da superestrutura; enquanto Marx afirma o caráter de classe de todo o fenômeno estatal, atribuindo ao Estado a função de conservar e reproduzir a divisão da sociedade em classes e o identificando com os seus aparelhos repressivos (a partir do monopólio legal da coerção/violência), Gramsci, sem desconsiderar o caráter de classe do Estado, vai além ao distinguir duas esferas essenciais no interior das superestruturas, ou seja, a **sociedade política** e a **sociedade civil** (COUTINHO, 1992, p. 73-76). O Estado, assim, não é apenas o aparelho governamental, mas também a sociedade civil (conceito-chave desta dissertação).

O conceito de sociedade civil tem várias acepções, mas o advindo da teoria marxista é o mais comum na linguagem política da atualidade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992, p. 1.210). Muito antes de Gramsci, vários filósofos se dedicaram a

² Para compreender o porquê dessa fragmentação, é necessário que se faça uma pequena incursão sobre a história política de Gramsci. Em 1914, ainda estudante universitário, ingressou numa organização do Partido Socialista Italiano em Turim. Em 1919, juntamente com Tasca, Togliatti e Terracini, fundou o jornal *L'Ordine Nuovo*, destinado a difundir a cultura socialista. Em 1921, foi um dos fundadores do Partido Comunista Italiano, vindo a se eleger deputado, por esse partido, em 1924. Em 1926, durante a ditadura de Mussolini, foi preso. No cárcere, foi impedido de estudar e escrever até fevereiro de 1929, quando lhe foi autorizado redigir suas idéias em cadernos escolares (preencheu, ao todo, até 1935, ano em que parou de escrever devido a problemas de saúde, 29 deles). Gramsci, portanto, não teve as condições necessárias para expor de forma sistemática a teoria que desenvolveu.

compreender e explicar o que significava a sociedade civil. Originalmente – no pensamento de Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Kant (1724-1804) –, sociedade civil (ou sociedade política ou Estado) se contrapõe à sociedade natural.

Estado ou sociedade civil nasce por contraste com um estado primitivo da humanidade em que o homem vivia sem outras leis senão as naturais. Nasce, portanto, com a instituição de um poder comum que só é capaz de garantir aos indivíduos associados alguns bens fundamentais como a paz, a liberdade, a propriedade, a segurança, que, no Estado natural, são ameaçados seguidamente pela explosão de conflitos, cuja solução é confiada exclusiva à autotutela (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992, p. 1.206).

Já em Rousseau (1712-1778), a sociedade civil é entendida em outra acepção: ela se contrapõe à sociedade dos povos primitivos, “selvagem”, sendo o termo “civil” utilizado no sentido de civilização. A sociedade civil[izada] descrita por Rousseau, portanto, é o oposto das sociedades dos povos selvagens (e ele se refere especialmente aos povos indígenas das Américas) que não conhecem qualquer forma de governo. Aqui o sentido de sociedade civil[izada] tem conotação negativa, pois é fruto da propriedade privada, a origem do mal e da desigualdade: “Rousseau vê a formação da sociedade civil como o produto da voracidade do homem, decorrente da sua necessidade em regulamentar a posse de sua riqueza particular e de legitimar sua posição de superioridade e exploração sobre os mais pobres” (MAGALHÃES, 2001, p. 62). Para Rousseau, a sociedade civil[izada] não é necessariamente a sociedade política no significado defendido por Hobbes, Locke e Kant (para estes, a sociedade civil é necessariamente civilizada).

Uma terceira acepção foi construída por Hegel (1770-1831), na qual a sociedade civil (que comporta a esfera das relações econômicas e a regulação externa dessas ações) existe em decorrência do Estado, que “sintetiza, numa realidade coletiva, a totalidade dos interesses contraditórios entre os indivíduos” e é “o fundamento da sociedade civil e da família” (ARANHA; MARTINS, 1991, p. 264). Se para Hobbes e Locke o Estado se subordina aos indivíduos que fizeram um pacto,

um contrato para que ele pudesse existir, para Hegel o Estado “funda o povo” (GRUPPI, 1983, p. 24).

Marx (1818-1883), por sua vez, atribuiu ao conceito de sociedade civil o significado de sociedade burguesa. Ele fez “da sociedade civil o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura de cada sociedade, ou ‘a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política’” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992, p. 1.209). O Estado é a expressão da sociedade civil, ou seja, “das relações de produção que nela se instalaram” (GRUPPI, 1983, p. 26). Marx considera que é a sociedade civil que possibilita o surgimento do Estado, que determina a forma como ele vai se manifestar e não o contrário, como pensa Hegel.

Antes de se adentrar nas considerações de Gramsci sobre a sociedade civil e a maneira como ampliou este e outros conceitos caros ao marxismo, é necessário ter em vista que ele viveu em um momento histórico bastante diferente do presenciado por Marx. Em outras palavras, o **bloco histórico** que se configurava à época do pensador italiano era distinto do conhecido por Marx. Como bloco histórico, portanto, entende-se “uma situação histórica global” na qual a estrutura socioeconômica e a superestrutura político-ideológica mantêm um “vínculo orgânico”, que é, em última instância, o “nó” do bloco histórico (PORTELLI, 1977, p. 15 e 123). É, portanto, a “articulação interna de uma situação histórica precisa” (PORTELLI, 1977, p. 103). Assim, no século XIX, época de Marx, o bloco histórico se configurava da seguinte maneira: o Estado era o único ator político coletivo e a esfera política, dessa forma, restringia-se a sua burocracia que exercia funções de execução de certas políticas e repressão (era o que Marx e Engels denominaram de “comitê executivo da burguesia”, um conjunto de instrumentos de coerção que favorece uma única classe). No primeiro quartel do século XX, porém, a configuração da sociedade apresentava particularidades que não existiam ainda no século XIX, devido ao desenvolvimento do capitalismo e ao crescimento da classe

operária: ou seja, o bloco histórico correspondente ao mundo que Gramsci conheceu apresentava novos elementos, os quais foram identificados pelo filósofo italiano e possibilitaram que a teoria marxista fosse renovada.

Os novos elementos de que fala Gramsci são especialmente os novos “sujeitos políticos coletivos” oriundos das massas populares (‘em particular da classe operária’), que se organizam “de baixo para cima” (COUTINHO, 2000, p. 25) e que se configuram a partir da socialização da política. São eles os partidos de massa, os sindicatos, as associações profissionais, os comitês de empresa e de bairro e as organizações culturais, entre outros. Eis o que significa “socialização da política”, algo que está ligado à democratização da vida social.

A formação desses sujeitos coletivos, não previstos ou até mesmo condenados pela teoria liberal clássica, relaciona-se com os processos de socialização das forças produtivas, processos impulsionados pelo próprio capitalismo [...]. Essa relação se dá em dois níveis. Em primeiro lugar, ao agrupar massas humanas e diversificar seus interesses em função de uma crescente divisão do trabalho, a dinâmica do capitalismo estimula essa socialização da política, ou seja, a ampliação do número de pessoas e grupos empenhados organizadamente na defesa de seus interesses. E, em segundo lugar, a possibilidade de que tal carecimento de auto-organização seja satisfeito resulta também da dinâmica do próprio capitalismo: foi o aumento da produtividade social do trabalho que permitiu a redução da jornada laborativa, uma redução que, ao ampliar o tempo livre dos trabalhadores, tornou-se pressuposto para o incremento da organização popular e da socialização política. Uma mediação dialética intercorre entre os dois processos: foi por terem se organizado que os trabalhadores obtiveram uma redução efetiva da jornada de trabalho; e, na medida em que a obtiveram, puderam levar adiante o próprio processo de organização (COUTINHO, 2000, p. 25-26).

Assim, ao lado do Estado-coerção típico dos primeiros regimes liberais, emergiu o conjunto daqueles sujeitos políticos coletivos que constituem a **sociedade civil**³. A ação política empreendida pelo Estado em sentido estrito, por conseguinte, não podia mais se valer simplesmente da coerção, pois “o ingresso na esfera pública de múltiplos interesses organizados” tornou necessária “a obtenção do consenso” (COUTINHO, 2000, p. 27-28). A conquista do consenso, aliás, é a **hegemonia**, a busca pela legitimação, que se consolida “quando determinados valores são aceitos pela

³ Segundo SEMERARO (1999, p. 234), “a questão da sociedade civil, pela originalidade da sua abordagem, se não é o ponto central de toda a malha conceitual, representa, sem dúvida, uma das fronteiras mais avançadas” do pensamento de Gramsci.

maioria da população” (COUTINHO, 2000, p. 142). Ela não é, entretanto, a “incorporação passiva das massas no Estado”, mas sim a “permanente movimentação de iniciativas que está ligada à participação dos indivíduos” (SEMERARO, 1999, p. 85). A sociedade civil é, pois, o lócus “onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura” (SEMERARO, 1999, p. 76). Isso explica porque Gramsci foi além de Marx e Engels quando situa a sociedade civil como espaço da manifestação das forças ideológicas e culturais (é componente, pois, da superestrutura), ultrapassando o sentido de espaço das iniciativas econômicas atribuído por aqueles dois autores (SEMERARO, 1999, p. 76).

É no âmbito das organizações da sociedade civil – dirá Gramsci – que se define a política e se opera a “compreensão crítica” de si mesmos por meio duma luta de hegemonias políticas, de direções contrastantes – antes no campo da ética, depois da política – para chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real.

A formação dessa concepção passa do momento econômico-corporativo, fechado em si mesmo, à consciência de “solidariedade” de interesses entre os membros dum grupo social, no início no campo meramente econômico, até alcançar a consciência de que os próprios interesses devem “superar o círculo corporativo e podem e devem se tornar os interesses de outros grupos subordinados”.

[...] Para Gramsci, a sociedade civil não está orientada em função do Estado nem se reduz ao mundo infernal das relações econômicas burguesas, mas é principalmente o extenso e complexo espaço da moderna sociedade onde se travam os enfrentamentos ideológicos, políticos e culturais que define a hegemonia dum grupo dirigente sobre toda a sociedade (SEMERARO, 1999, p. 83 e 131).

Desse excerto retirado das reflexões de SEMERARO, decorrem duas questões que se relacionam diretamente com a construção do socialismo (um novo bloco histórico pautado na hegemonia das classes trabalhadoras), entendido por Gramsci como uma revolução realizada de maneira processual. A primeira delas diz respeito ao binômio interesses coletivos e interesses materiais. Como momento econômico-corporativo entende-se os interesses específicos, particulares, materiais, próprios de qualquer segmento social que aspira a algo. Esse momento precisa ser superado para que a hegemonia democrática, alternativa à hegemonia que submete as classes trabalhadoras, possa ser efetivada. A superação, portanto, acontecerá na

ocasião em que o momento econômico-corporativo for substituído pelo momento ético-político, no qual os interesses se dão de maneira universal, baseados numa ética de solidariedade e comunidade. COUTINHO (2000, p. 143-144) adverte que tal momento ético não é simplesmente o esquecimento, o abandono dos interesses particulares: não se pode imaginar “a difusão de valores solidários e de um espírito cooperativo se isso não levar também em conta os interesses materiais dos indivíduos”, pois as pessoas “se movem – e vão se mover sempre! – por interesses individuais”. O desafio, portanto, consiste em combinar a ética solidária com o interesse individual. GRAMSCI (1978, p. 57) utiliza o termo catarse “para indicar a passagem do momento meramente econômico” (ou egoístico-passional) para o momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa também a passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade à liberdade”. A segunda questão se refere à sociedade civil como o local em que se dá a batalha pela hegemonia, pelo consenso, em suma, a luta de classes (que determina o movimento da história).

A sociedade civil, portanto, é uma das partes constitutivas do Estado em sentido amplo. De acordo com GRAMSCI (1978, p. 232-233), por **Estado** “se deve entender, além do aparato governamental, também o aparato ‘privado’ de ‘hegemonia’ ou sociedade civil”. COUTINHO (1992, p. 77) elucida que os “aparatos” ou “aparelhos” privados de hegemonia são organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política, aquilo que se originou da socialização da política, já apresentada nas páginas anteriores.

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e governo, identificação que precisamente é uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, já que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que se devem referir à noção de sociedade civil (no sentido, podia dizer-se, em que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (GRAMSCI, 1978, p. 234).

O Estado, portanto, em sentido amplo, é constituído pela **sociedade política**, ou Estado no sentido estrito da coerção, e pela sociedade civil, conjunto de organismos privados que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, “formado precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1992, p. 76-77). Para GRAMSCI (1978, p. 233), é na sociedade civil, nas forças privadas, “que também é o ‘Estado’, ou antes, é o próprio Estado”, que reside a direção do desenvolvimento histórico, pois é no seu interior que se dá a luta de classes. Se a sociedade civil compreende organismos privados, a sociedade política compreende as instituições de caráter público, tais como o governo, a burocracia, as forças armadas, o poder judiciário e o tesouro público, entre outros, e visa sobretudo à dominação por meio dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência. Sociedade civil e sociedade política são duas esferas que compreendem a superestrutura e só podem ser entendidas de forma orgânica e articulada, pois se o Estado é “hegemonia couraçada de coerção”, como afirma Gramsci, não é possível compartimentar uma e outra, sob o risco de se fazer um uso inadequado e isolado das referências por ele deixadas. Essas duas esferas da superestrutura, portanto, são separadas, divididas apenas funcionalmente, para efeito de análise: “a sociedade civil e a sociedade política mantêm, pois, relações permanentes” numa “unidade dialética” (PORTELLI, 1997, p. 32). A sociedade civil, acrescenta COUTINHO (1999), “é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, ela não é o ‘outro’ do Estado, mas – juntamente com a ‘sociedade política’ ou o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos”.

Esta é uma definição clara e objetiva que SEMERARO (1999, p. 75) construiu sobre a concepção gramsciana de Estado:

O Estado moderno não pode ser entendido unicamente como aparelho burocrático-coercitivo, como “vulgarmente” a maioria da população pensa. Suas dimensões, de fato, não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem, também, a multiplicidade dos “organismos” da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, sua organização, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia. Nesta ótica é possível dizer que a “sociedade civil” representa o Estado considerado “de baixo”, enquanto a “sociedade política” é o Estado visto “do alto” (SEMERARO, 1999, p. 75).

O Estado capitalista “ampliou-se” quando a necessidade de atender a novas demandas provenientes de novos atores políticos se apresentou. É importante lembrar, no entanto, que o Estado continua sendo de classe, e o que se altera é o modo como o poder de classe é exercido (COUTINHO, 2000, p. 171): o Estado moderno deve levar em conta outros interesses que não os da classe dominante, porém contém ainda um “núcleo duro”, “que define a sua natureza como agência de dominação da classe que detém a propriedade dos meios de produção”.

Da mesma forma que Gramsci estabelece uma teoria ampliada do Estado, desenvolve uma teoria também ampliada sobre os **intelectuais**, cujo entendimento extrapola aquele que se baseia na identificação desse grupo como sendo o de homens de cultura que sabem versar sobre diversos assuntos. O intelectual é aquele que elabora a **ideologia**, ou seja, a concepção de mundo que, ao ser difundida e aceita para todas as camadas sociais, garante que uma dada classe social seja hegemônica.

Os intelectuais [...] não são um grupo social autônomo, mas cada grupo social – afirmando uma função específica na produção econômica – forma intelectuais que se tornam os técnicos da produção. Esses intelectuais não se limitam a ser apenas os técnicos da produção, mas também emprestam à classe economicamente dominante a consciência de si mesma e de sua própria função, tanto no campo social quanto no campo político. Dão homogeneidade à classe dominante e à sua direção. [...] Todo grupo social, quando se afirma no campo econômico e deve elaborar sua própria hegemonia política e cultural – deve criar, portanto, os próprios quadros, os próprios intelectuais (GRUPPI, 1980, p. 80).

Os intelectuais elaboram a ideologia que servirá à classe que representam. Eles são, portanto, agentes da superestrutura que atuam na sociedade civil. Assim como há intelectuais que servem às classes dominantes, também há intelectuais nas classes subalternas, e cabe a eles construir uma contra-ideologia que transforme o bloco histórico que vigora em um bloco histórico voltado para os interesses coletivos das massas trabalhadoras (GRUPPI, 1980, p. 80-82). GRAMSCI afirma que

seria possível dizer que todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais (assim, o fato de que alguém possa, em determinado momento, fritar dois ovos ou costurar um rasgão no paletó não significa que todos sejam cozinheiros ou alfaiates). Formam-se assim, historicamente, categorias especializadas para o exercício da função intelectual; formam-se em conexão com os grupos sociais mais importantes, e sofrem elaborações mais amplas e complexas em ligação com o grupo social dominante (GRAMSCI, 2000, p. 18-19).

A ideologia, que é a “força concreta de unificação da sociedade” elaborada pelos intelectuais, “os construtores do consenso” (SEMERARO, 1999, p. 84), ou no dizer de GRUPPI (1983, p. 82), “o grande cimento do bloco histórico”, tem relação direta com a questão da hegemonia, pois para conseguir esta última os grupos têm de demonstrar as suas “capacidades de persuasão e direção, muito mais do que a força e a dominação” (GRUPPI, 1983, p. 85). É a ideologia que possibilita tal capacidade. GRAMSCI tem o cuidado de distinguir a ideologia que realmente interessa daquela que é acessória.

É preciso [...] distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, que são necessárias a uma certa estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalistas, “queridas”. Enquanto historicamente necessárias, têm uma validade que é validade “psicológica”, “organizam” as massas humanas, formam o terreno em que os homens se movem, adquirem consciência da sua posição, lutam, etc. Enquanto “arbitrárias” não criam outra coisa senão “movimentos” individuais, polêmicas, etc. (não são completamente inúteis nem mesmo estas, porque são como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma) (GRAMSCI, 1978, p. 65).

As reflexões de Gramsci acerca do conceito de sociedade civil e de sua influência sobre o entendimento da política também possibilitaram que uma nova teoria marxista da revolução fosse por ele sistematizada: uma revolução como

processo. Para compreender no que consiste esse novo tipo de revolução que visa à sociedade regulada – “o belo pseudônimo que encontrou para comunismo” (COUTINHO, 2000, p. 73) – é necessário antes que se apresente uma tipificação acerca do Estado desenvolvida por Gramsci.

Ao estudar a realidade histórica da sua Itália natal e também de locais mais distantes como a Rússia, Gramsci elaborou a teoria ampliada do Estado tendo em mente que apenas certas sociedades, as que possuíam uma sociedade civil atuante (com indícios de socialização da política, portanto), poderiam se “enquadrar” no seu esquema teórico. A essas sociedades, marcadas por uma relação “equilibrada” entre Estado e sociedade civil, chamou de **tipo ocidental**. Às sociedades caracterizadas por um Estado restrito, “com clara predominância da coerção como recurso político, o que resulta da debilidade da sociedade civil” (escassa socialização da política, portanto), Gramsci chamou de **tipo oriental** (COUTINHO, 2000, p. 28). É importante esclarecer que a denominação feita pelo autor não diz respeito à geografia, mas sim às condições históricas peculiares das sociedades em questão. A cada um desses tipos, portanto, corresponde um tipo de processo revolucionário.

O modelo de revolução explosiva e violenta – o modelo bolchevique – não é válido para os países “ocidentais”. Trata-se, assim, de conceber a luta pelo socialismo segundo uma nova estratégia, a da “guerra de posições”, fundada numa batalha permanente pela hegemonia e pelo consenso. Temos aqui um outro paradigma marxista de revolução: a revolução como processo, como seqüência orgânica de rupturas parciais que ocupam toda uma época histórica. Esta concepção de revolução não se contrapõe à luta por reformas: ao contrário, é através de reformas – Gramsci fala mesmo em “reforma intelectual e moral” – que se faz agora a revolução (COUTINHO, 2000, p. 156).

Assim, como sociedade de tipo oriental, na qual a revolução é feita de maneira violenta e a sociedade civil é um espectro, o exemplo (tomando como base a época de Gramsci) é a Rússia czarista, pré-revolução de 1917. Esse país era basicamente camponês, o proletariado industrial era uma “minúscula minoria” (HOBSBAWM, 1998, p. 65), e o Estado do regime czarista era caracterizado pela presença de uma burocracia muito concentrada, oriunda da classe dominante (a

aristocracia) – a política ainda não estava socializada. Havia “essa identificação entre classe dominante e burocracia estatal e, além disso, havia identidade entre Igreja e Estado” (GRUPPI, 1980, p. 141). Quando o Estado entrava em crise, como durante a Primeira Guerra (1914-1918), atrás dele “nada mais resistia” (GRUPPI, 1983, p. 79). Como sociedade ocidental, por sua vez, na qual o Estado é ampliado pela existência de uma sociedade civil e ambas as esferas guardam certo equilíbrio entre si, são exemplos os Estados Unidos e a própria Itália de Gramsci. Neste último país, o capitalismo já estava desenvolvido o suficiente para caracterizar uma sociedade civil coesa, pois partidos políticos, sindicatos e organizações as mais diversas já comprovavam a existência de sujeitos políticos coletivos. A política, portanto, não estava restrita ao Estado e este, quando estremecia por algum motivo, como devido à crise econômica que abalou a península italiana após a Primeira Guerra Mundial, não significava o caos absoluto, pois havia uma sociedade civil estruturada que se encarregava de “contornar a situação”.

Em relação à revolução processual (e não irrompida), Gramsci introduz a idéia de **guerra de posição** em oposição à de **guerra de movimento**. Como guerra de posição, entende-se a estratégia pela qual o movimento que visa ao socialismo procura conquistar de forma paulatina “espaços no interior da sociedade civil e, por meio e a partir dela, no próprio seio do Estado” (COUTINHO, 2000, p. 39). Esse tipo de estratégia é possibilitado somente nas sociedades ocidentais, onde o “Estado se ampliou”, e “as lutas por transformações radicais travam-se no âmbito da sociedade civil, visando à conquista do consenso da maioria da população”, e se “orientam, desde o início, no sentido de influir e de obter espaços no seio dos próprios aparelhos do Estado” que são “permeáveis à ação das forças em conflito” (COUTINHO, 2000, p. 39). Já a guerra de movimento é caracterizada pelo assalto revolucionário nas sociedades orientais, pois a revolução se dá pela conquista imediata do Estado-coerção (pois não há sociedade civil para oferecer o equilíbrio entre consenso e coerção). A guerra de posição, portanto, é a estratégia principal da

luta de classes nas sociedades em que o Estado se configura de maneira ampliada. É a partir dela que as massas trabalhadoras organizadas conseguem obter alguns benefícios a partir das reformas que configuram a “vitória da batalha” que levará à “vitória na guerra” que é o alcance da sociedade regulada.

A luta de classes, nos países capitalistas mais desenvolvidos, deixou de se manifestar como uma “guerra civil mais ou menos oculta” e passou a assumir a forma de uma longa e progressiva batalha – na qual os trabalhadores foram muitas vezes vitoriosos – pela conquista de direitos políticos e sociais. [Em relação a estes últimos], basta aqui pensar na trajetória que vai da primeira medida de limitação legal da jornada de trabalho até o conjunto de direitos sociais reconhecidos pelo *Welfare State* (COUTINHO, 2000, p. 41-42).

A ampliação dos direitos sociais, de acordo com Gramsci, seria o produto de uma **revolução passiva**, pois é realizada no aparelho de Estado, pela burocracia estatal, que tem o papel de executar as políticas de reforma: “continuando a exercer suas tradicionais funções ‘mediadoras’, os aparelhos burocráticos certamente recolhem as demandas populares de reforma, mas só as satisfazem após ‘seleccioná-las’ e ‘conciliá-las’ com as demandas de outros setores e de torná-las assim compatíveis, em última instância, com os interesses da reprodução do capital” (COUTINHO, 2000, p. 46).

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Mas também é indubitável que os sacrifícios e o compromisso não se relacionam com o essencial, pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não pode deixar de se fundamentar na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 1984, p. 33).

Uma revolução ativa, em contrapartida, só será possível com profundas transformações no aparelho de Estado, o que pressupõe a desburocratização estatal a partir da alteração da direção política (COUTINHO, 2000, p. 46-47).

A revolução processual, no entender de Gramsci, objetiva uma sociedade em que a marca seja a radicalização da democracia (o socialismo), ou seja, a superação

progressiva do capitalismo (COUTINHO, 2000, p. 82). É a isso que Gramsci chama de **sociedade regulada**.

A construção da hegemonia, considerada na ótica emancipatória das classes subalternas, conduz à ocupação dos espaços da sociedade civil e da sociedade política, levando à radicalização da democracia e a extinção do Estado capitalista. Quando a maioria da sociedade – a classe fundamental dos trabalhadores – estiver em condições de assumir a direção de sua própria história, não haverá necessidade de coerção e intervenção externa: terá chegado a era da “sociedade regulada”, onde cada um será capaz de “obedecer às leis formuladas por ele mesmo”, de se autodeterminar e elaborar coletivamente a “nova civilização” (SEMERARO, 1999, p. 92).

O objetivo que se busca ao apresentar esses conceitos da teoria ampliada do Estado de Gramsci é fazer dessa mesma teoria o norte da presente dissertação: é, pois, a partir da reflexão feita por Gramsci acerca do Estado, da sociedade civil e de todos os demais conceitos daí decorrentes e também implicados organicamente que será construída a contribuição que esta dissertação propõe, ou seja, uma reflexão sobre as parcerias entre Estado e sociedade civil no âmbito da educação configuradas no governo Cardoso (1995-2002).

2.2. “O menos de Estado e de política possível”, “a defesa intransigente do individualismo” e “a desigualdade como valor positivo”: gênese e características do neoliberalismo

Segundo FIORI (1997, p. 212), o neoliberalismo – “o novo liberalismo” do fim do século XX – não apresenta nenhuma originalidade em relação ao velho liberalismo “nascido e formulado primeiramente no século XVIII e depois reformulado em várias claves durante o século XIX”. “Antes, como agora”, completa o autor, “a tese central dos liberais segue sendo a mesma”. De “Adam Smith a qualquer dos contemporâneos, a idéia motora, a força utópica do liberalismo [...], as suas teses e propostas centrais seguem sendo as mesmas”. Mesmo entendimento tem MORAES (2000, p. 14), que confirma que o neoliberalismo “revisa argumentos que vinham

sendo forjados pelo liberalismo clássico desde o século XVIII, com os iluministas escoceses (Smith, Hume, Ferguson), passando pelos liberais e conservadores da primeira metade do século XIX (Burke, B. Constant, Maine, Tocqueville, Macaulay etc.).”

Seriam, portanto, três as permanências que indicariam “o parentesco em primeiro grau” de ambas as doutrinas/formulações/correntes de pensamento:

- a) “o menos de Estado e de política possível”, ou seja, a busca da despolitização total dos mercados e a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e capitais privados” (FIORI, 1997, p. 212);
- b) “a defesa intransigente do individualismo” em contraposição às idéias de coletividade e de ingerência do poder público (p. 212);
- c) “a desigualdade como valor positivo” (ANDERSON, 1995, p. 10), pois “a intervenção pública orientada pelo princípio da universalidade” (FIORI, 1997, p. 212) destrói “a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual [depende] a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p. 10).

FIORI nos alerta, no entanto, que o neoliberalismo apresenta algumas peculiaridades:

- a) o individualismo que agora advoga tem uma “pretensão de cientificidade” (1997, p. 213-214) e o resultado disso é que se apresenta como um corpo teórico que influencia sobremaneira todas as áreas das ciências sociais;
- b) valeu-se do que o autor chama de “casamento virtuoso” para triunfar, ou seja, suas idéias encontraram terreno fértil especialmente a partir de 1973, quando o capitalismo começou a sofrer “transformações econômicas e políticas materiais” (1997, bp. 214);
- c) constituiu-se numa ideologia praticamente hegemônica no planeta com a derrota comunista – cujo ano emblemático é 1989 (1997, p. 214-215);

- d) diferentemente do velho liberalismo, o novo promove uma espécie de “vingança” contra a política social e os trabalhadores, pois vem negar o que foi construído no *Welfare State* (1997, p. 215).

O *Welfare State* (ou Estado de bem-estar social, Estado keynesiano, Estado-providência) foi o “antecedente histórico imediato do neoliberalismo” (LAURELL, 1997, p. 155). Deflagrada pelas implicações advindas da chamada Crise de 1929, essa modalidade de Estado, que teve de “assumir novos [...] papéis e construir novos poderes institucionais” (HARVEY, 1994, p. 125), foi forjada a partir da construção teórica do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), que propunha o dirigismo econômico com vistas a estabilizar o sistema capitalista em períodos de crise.

A Grande Depressão que resultou da Crise de 1929 provocou profundas mudanças no capitalismo liberal até então hegemônico. Do final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) até o final da década de 1930, os Estados Unidos viveram um período de grande prosperidade econômica. Foram os credores da Europa na tarefa de reconstrução pós-guerra e sua taxa de crescimento aumentou consideravelmente em virtude das exportações efetuadas em especial no período do conflito, embora a instabilidade monetária fosse constante. Uma série de fatores, entretanto, favoreceu a ruína do sistema financeiro que culminou em 29 de outubro de 1929 (a “quinta-feira negra”), com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque. O mercado norte-americano, a partir da segunda metade da década de 1920, começou a “sofrer” de superprodução, pois a Europa, àquela época, já começava a regularizar a sua produção e a competir com a produção norte-americana; a instabilidade monetária promoveu uma alteração nos padrões de comportamento da população, que deixou de realizar poupança e passou a consumir desenfreadamente, inclusive passando a investir na bolsa de valores, gerando uma verdadeira onda de especulação que abarcava os mais variados segmentos sociais. O valor das ações começou a cair vertiginosamente e todos queriam vendê-las. O resultado foi a quebra do sistema

financeiro norte-americano e, em decorrência, de todo o mundo capitalista, pois a interdependência entre os países se dava sobretudo pelo fato de os Estados Unidos serem o grande credor mundial.

A quebra da bolsa de Nova Iorque equivaleu a algo muito próximo do colapso da economia mundial, que agora parecia apanhada num círculo vicioso, onde cada queda dos indicadores econômicos reforçava o declínio em todos os outros.

A recessão da economia industrial norte-americana logo contaminou a Alemanha. Houve uma crise na produção básica, tanto de alimentos como de matérias-primas, porque os preços, não mais mantidos pela formação de estoques como antes, entraram em queda livre, prejudicando aqueles países cujo comércio internacional dependia em peso de uns poucos produtos primários. Foi global. Para os agricultores dependentes do mercado de exportação, isso significou a ruína, a menos que pudessem recuar para o tradicional setor da produção de subsistência. Para os assalariados, a consequência básica da Depressão foi o desemprego em grande escala (entre 29-32: 23% na Grã-Bretanha, 27% nos Estados Unidos, 44% na Alemanha).

O que tornava a situação mais dramática era que a previdência pública na forma de seguro social, inclusive auxílio-desemprego, ou não existia, como nos Estados Unidos, ou, pelos padrões de fins do século XX, era parca, sobretudo para os desempregados a longo prazo (HOBBSAWM, 1998, p. 96-97).

O velho liberalismo, no dizer de HOBBSAWM (1998, p. 110), “estava morto, ou parecia condenado”. Naquele momento de crise extremada, três alternativas se apresentavam – complementa o historiador britânico – e competiam pela hegemonia intelectual-política: a) o comunismo marxista: devido ao fato de a União Soviética mostrar-se imune à crise e das previsões de Marx estarem se concretizando; b) o fascismo: que era beneficiado pela “tradição intelectual alemã que se mostrava hostil às teorias neoclássicas do liberalismo econômico” e “transformadas em ortodoxia internacional desde a década de 1880”; e c) um capitalismo revisto: “privado de sua crença na otimização de livres mercados e baseado em uma espécie de casamento não oficial ou ligação permanente com a moderada social-democracia de movimentos trabalhistas não-comunistas” – a “opção mais efetiva” (HOBBSAWM, 1998, p. 111).

O quase-colapso do sistema capitalista obrigou os homens de negócio, economistas e políticos a encontrar uma saída para o problema no interior do próprio capitalismo. O intervencionismo estatal, outrora rechaçado pelos liberais, constituiu-

se, então, na única chance para retomar o vigor do sistema. O Estado passou a investir em setores que antes ficavam ao cargo exclusivo da iniciativa privada e a controlar a economia por intermédio de políticas fiscais e monetárias. Naquele momento preciso, os tomadores de decisões econômicas não tiveram pudor em aceitar uma relativa priorização das questões sociais em detrimento das econômicas nas políticas de Estado: subsídios aos produtores e políticas geradoras de bem-estar social passaram a fazer parte da agenda governamental. HARVEY comenta sobre o novo papel que o Estado teve de desempenhar no período de crise iniciado no final da década de 1930.

O Estado [...] assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativo, o Estado se esforçava para controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – em setores como o transporte, os equipamentos públicos etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 1994, p. 129).

As políticas de *laissez-faire*, até então preponderantes, não estavam mais, portanto, sendo capazes de conduzir a dinâmica do sistema capitalista. Os partidários da alternativa comunista-marxista supunham que aquele momento de crise do capitalismo era, na verdade, o momento em que se daria a sua superação de forma global, pois Marx afirmara que “as crises sucessivas do capitalismo acabariam criando as condições objetivas que viabilizariam a revolução proletária” (SAVIANI, 2002, p. 18) e, de fato, tudo o que acontecia em 1929 parecia estar de acordo com a previsão do filósofo alemão. Um novo fator, no entanto, apresentou-se naquela ocasião e fez com que as esperanças dos comunistas – as de que chegara o momento de eclodirem “revoluções russas” por todas as partes do planeta – não fossem concretizadas de imediato: “a consciência burguesa das crises” e sua “capacidade de exercer controle sobre elas” (SAVIANI, 2002, p. 19). A única saída

para os detentores do capital, portanto, era reformar o capitalismo antes que ele se destruísse completamente, e essa tarefa foi encampada por Keynes, que desde o início da década de 1920 produzia conhecimento sobre as possíveis estratégias para superar as crises periódicas do capitalismo, estratégias estas distintas das empreendidas pelo liberalismo clássico e pelo socialismo de Estado.

O pensamento keynesiano opunha-se à racionalidade do livre mercado e às políticas de socialização radicais. Em seu lugar, emergia uma proposta de socialização mais ampla, assentada em pressupostos distributivistas e baseada no primado do cidadão e do consumidor sobre os produtores. [...] O caráter desta socialização e os meios institucionais requeridos para seu funcionamento teriam o suporte público do Estado, que deveria ser capaz de determinar o valor agregado imprescindível ao aumento da produção, além da taxa de remuneração das aplicações, sem que, no entanto, se tornasse necessária a apropriação dos meios de produção privados pelo Estado (LEAL, 1990, p. 4).

Keynes se apropriou das análises desenvolvidas por Marx acerca do movimento contraditório do capital que gerava crises cíclicas, porém, diferentemente de Marx, “e como bom representante da burguesia”, ao invés de vislumbrar nessas crises o fim do capitalismo, buscou o “antídoto”, em outras palavras, “os mecanismos que, se não evitassem as crises, conseguissem, pelo menos, mantê-las sob controle” (SAVIANI, 2002, p. 20). As políticas governamentais empreendidas durante a Grande Depressão, dessa forma, funcionaram como um paliativo para conter a crise do sistema ao garantirem pleno emprego e taxas contínuas de crescimento por um período razoável. O fato é que grande parte dos governos do mundo ocidental que sofreram a crise estrutural do capitalismo nas primeiras décadas do século XX promoveu as reformas sugeridas por Keynes.

O Estado de bem-estar social, portanto, permitiu conciliar “Estado econômico” e “Estado social”, “apoiado em novos compromissos históricos, compondo com o capital e o trabalho um novo arranjo para possibilitar o consenso político” (LEAL, 1990, p. 6). Aqui a idéia de guerra de movimento pode ser claramente percebida: como estratégia para contornar a crise do Estado liberal, a burocracia estatal teve de conceder certos benefícios para a classe trabalhadora; esta, em contrapartida,

ganha espaços dentro do aparelho do Estado, realizando, por conseguinte, uma revolução processual. Assim, o conflito explosivo entre as classes, neste momento histórico, foi suprimido por um projeto reformista que visava a um comprometimento entre capital, trabalho e Estado com o intuito de afastar de uma vez por todas a ameaça da depressão econômica. Tal comprometimento, ancorado no binômio crescimento e distribuição, resultou na eclosão de políticas sociais até então inéditas, daí o Estado característico desta fase da acumulação capitalista ser denominado de bem-estar social.

O compromisso estabelecido pressupõe, por parte da classe trabalhadora, a aceitação da lógica do lucro e da existência do mercado como eixos norteadores da alocação de recursos do sistema de trocas internacionais e das mudanças tecnológicas; do mesmo modo, significa a garantia, por parte do capital, da defesa dos padrões mínimos de vida, dos direitos sindicais, democráticos e sociais – tendo como requisitos o pleno emprego e a renda real, tudo isso através da mediação do Estado (LEAL, 1990, p. 8).

Concomitantemente, portanto, em que promove o processo de reprodução ampliada do sistema capitalista, o Estado de bem-estar social concede benefícios à classe trabalhadora, o que demonstra a contradição perene do capitalismo, que é seu elemento constitutivo. Naquele momento específico por que passava a humanidade, naquele bloco histórico específico, configurava-se a possibilidade de as classes subalternas construírem a sua hegemonia por meio de uma participação política mais aguerrida da sociedade civil. No período em que o Estado de bem-estar social vigorou, portanto, assistiu-se a um momento único da história, em que a sociedade civil politicamente organizada, especialmente quando se leva em conta os sindicatos e partidos políticos ligados às massa trabalhadoras, contrabalançou a dominação exercida pelos detentores do capital.

De acordo com LAURELL (1997, p. 154), o Estado de bem-estar social não se apresenta de maneira similar em todos os locais em que os postulados keynesianos foram aceitos. A autora assevera que é necessário ter em vista um parâmetro histórico-processual para que as diversas configurações desse tipo de Estado

possam ser caracterizadas, levando em conta os “processos políticos, culturais e ideológicos particulares”. Assim, amparada pela contribuição de Esping-Andersen, LAURELL agrupa os Estados de bem-estar social em três regimes básicos:

- a) o social-democrata: cujo exemplo fica a cargo dos países escandinavos, como Suécia e Noruega, e “que se caracteriza pelo universalismo e por uma importante redução no papel do mercado no âmbito do bem-estar social” (1997, p. 154);
- b) o social-corporativo: exemplificado pela Alemanha e Itália, baseado nos direitos sociais mas que “perpetua uma diferenciação social importante” e “envolve efeitos redistributivos mínimos” (1997, p. 154);
- c) o liberal: exemplificado pelos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, totalmente pautado pela lógica do mercado (1997, p. 154).

Em um dos extremos, portanto, ficariam os Estados de forte intervencionismo (os escandinavos) e no outro os de “forte orientação de mercado” (o grupo mais liberal) (LAURELL, 1997, 154-155). A autora continua a diferenciação dos tipos de Estado de bem-estar social lembrando que “o universalismo, a igualdade nos benefícios, o caráter público, a produção dos serviços e, em consequência, a supressão significativa do mercado caracterizam apenas o Estado de bem-estar social-democrata [...], mas não os [...] liberal e conservador” (LAURELL, 1997, p. 160). Nestes dois últimos casos, a política social apresenta algumas peculiaridades.

Primeiro, não se admite o conceito de direitos sociais, ou seja, o direito de ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro da sociedade, e a obrigação desta última de garanti-los através do Estado. [...] Assim, só é legítimo que o Estado garanta um nível mínimo de bem-estar e, em princípio, somente àqueles comprovadamente indigentes. Como resultado, a condição de mercadoria da força de trabalho acaba sendo reforçada, já que a sobrevivência e o nível de vida estão condicionados a uma relação salarial, ou seja, à venda dessa mercadoria. As políticas sociais do Estado social-democrata contrastam com a concepção liberal, pois tentam garantir – sob o conceito de direitos sociais – as mesmas condições de vida, independentemente da inserção ou não no mercado de trabalho.

Uma segunda característica [...] é o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais. Isto é, o peso da produção-administração privada (mas nem sempre o financiamento) dos fatores sociais – educação, saúde, pensões etc. – tende a ser maior que o da pública. Isso significa que os bens sociais estão submetidos à lógica do lucro, o que se opõe ao Estado social-democrata, onde o financiamento, produção e administração pertencem ao âmbito público-estatal e se subtraem assim à lógica do mercado (LAURELL, 1997, p. 155-156).

Em relação aos países da América Latina, LAURELL (1997, p. 160) afirma que é questionável incluí-los em qualquer um dos modelos há pouco citados. Embora nessa região do globo possam ser verificados elementos típicos do Estado de bem-estar social, como o reconhecimento de alguns direitos sociais e legislação referente ao bem-estar, o máximo que se pode fazer é entendê-los como Estados de bem-estar social restritos ou incompletos. Para chegar a essa conclusão, a autora considera as características históricas de formação dos Estados nacionais (com os movimentos de independência das metrópoles), os processos políticos (nos quais a democracia tem sofrido muitas restrições em virtude dos freqüentes regimes de exceção adotados), e as estruturas de classe (especialmente no que diz respeito à formação de um contingente de mão-de-obra que apresenta poucas semelhanças com o proletariado industrial típico dos países capitalistas mais desenvolvidos): todos esses elementos fornecem uma limitação para que se possa qualificar os Estados latino-americanos como sendo de bem-estar social (LAURELL, 1997, p. 157-158). Embora LAURELL não utilize a tipologia gramsciana de sociedade oriental/ocidental, é perfeitamente possível perceber que os países latino-americanos, a partir das características descritas por ela, apresentam uma sociedade de tipo ocidental ainda incipiente, uma espécie de misto de sociedade oriental e ocidental. Como a autora faz uma análise da América Latina tendo como recorte histórico o início do século XX, período em que o Estado de bem-estar social se configurava, ainda havia uma sociedade civil pouco politizada (não se efetivara por completo a socialização da política) e o Estado era o grande ator político. Com esse desenho, certamente um Estado de bem-estar social de tipo “clássico” não poderia existir na América Latina, pois a movimentação da sociedade civil nas lutas “de posição” (e não as “de movimento”, de ruptura) em busca de “lugares” no aparelho de Estado praticamente não existia (ou eram muito fracas).

A respeito das variantes que o intervencionismo estatal apresentava no mundo capitalista avançado, HARVEY complementa a contribuição de LAURELL, porém destacando que o tratamento dado às políticas econômicas e sociais obteve resultados globais semelhantes, ou seja, em todos os países em que o dirigismo foi adotado, percebeu-se crescimento econômico e aumento no padrão de vida das classes trabalhadoras.

Diferenças qualitativas e quantitativas semelhantes podem ser encontradas no padrão dos gastos públicos, da organização dos sistemas de bem-estar social (no caso do Japão, por exemplo, mantidos principalmente pela própria corporação) e do grau de envolvimento ativo do Estado, em oposição ao envolvimento tácito, nas decisões econômicas. Padrões de descontentamento trabalhista, de organização de fábrica e de ativismo sindical também variavam consideravelmente de Estado para Estado. Mas o notável é a maneira pela qual governos nacionais de tendências ideológicas bem distintas – gaullista, na França, trabalhista, na Grã-Bretanha, democrata-cristão, na Alemanha Ocidental etc. – criaram tanto um crescimento econômico estável como um aumento dos padrões materiais de vida através de uma combinação de estado de bem-estar social, administração econômica keynesiana e controle de relações de salário (HARVEY, 1994, p. 130).

Esse novo modelo de acumulação forjado a partir da Grande Depressão, no qual o Estado se via obrigado a deixar de ser um mero “vigia da economia” para se tornar “instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com suas políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos” (TEIXEIRA, 1998, p. 212), e que tinha nas idéias de Keynes o seu marco teórico, concomitantemente ao seu processo de efetivação começou a ser alvo de críticas feitas por intelectuais que aspiravam a um “retorno” do velho liberalismo. Tais intelectuais foram pioneiramente representados por Ludwig von Mises (1881-1973) e Friedrich August von Hayek (1899-1992), ambos pertencentes ao que se convencionou chamar “escola austríaca de economistas”. Atribui-se a tal escola a origem do neoliberalismo.

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. O alvo imediato de Hayek,

naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria. A mensagem de Hayek é drástica: “Apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderna inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna (ANDERSON, 1995, p. 9).

Assim, os economistas austríacos Hayek e von Mises e outros intelectuais que se preocupavam com os rumos que as idéias e a política tomavam, especialmente no que diz respeito a uma maior intervenção do Estado na vida econômica – o que, para eles, significava uma ameaça ao futuro da liberdade individual –, reuniram-se em 1.º de abril de 1947 em Vevey, Suíça, no Hotel Mont Pèlerin, com o propósito de discutir sobre o “keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). Na referida reunião, estavam presentes trinta e nove personalidades de diferentes nacionalidades e especialidades: historiadores como C. Wedgwood e Erich Eyck; filósofos e teólogos como Hans Barth, Karl Popper e Michael Polanyi; jornalistas como Trygve Hoff, John Davenport, e Felix Morley; e vários economistas como Walter Eucken, Lionel Robbins, John Jewkes, Carl Iverson, Aaron Director, Frank Graham, Maurice Allais, Milton Friedman e George Stigler. Estava fundada, portanto, a *Mont Pèlerin Society*, que “não publica livros ou revistas, não se engaja em atividades políticas, não faz declarações públicas, não tem um escritório ou sede, oferece apenas um local e uma agenda de discussões aos seus membros e convidados” (BALBINOTTO NETO, 2000, p. 1). Tida pelo *Sunday Times*, edição de 12 de abril de 1997, como um dos mais influentes *think tanks* da segunda metade do século XX, esta sociedade “pode ser considerada o berço teórico das políticas neoliberais no sentido de que os seus membros aprofundaram as idéias dos liberais clássicos e utilizaram o seu aparato teórico para enfrentar os problemas que se propunham principalmente neste final do século” (BALBINOTTO NETO, 2000, p. 1).

Este trecho do discurso de abertura/fundação da *Mont Pèlerin Society* feito por Hayek demonstra as idéias que aqueles notáveis compartilhavam acerca da economia e da política características da época.

A convicção básica que tem norteado meus esforços [para realizar este encontro] é que, se os ideais que, acredito, nos unem, e para os quais, a despeito do exagero da palavra, ainda não há nome melhor que liberais, têm alguma chance de renascer, é preciso empreender um grande esforço intelectual, neste primeiro momento, antes que possamos ir, com sucesso, ao encontro dos erros que hoje governam o mundo. Este trabalho envolve tanto purificar a teoria liberal tradicional de certos acréscimos acidentais que foram a ela incorporados no decorrer do tempo, como enfrentar certos problemas reais, que têm sido evitados por um liberalismo super-simplificado, ou que se tornaram evidentes somente a partir do momento em que o liberalismo passou a ser uma crença em parte estacionária e rígida. O propósito imediato desta conferência é, obviamente, oferecer uma oportunidade a um grupo comparativamente pequeno entre aqueles que, nas diversas partes do mundo, estão lutando pelos mesmos ideais, para aumentarem seus conhecimentos, beneficiarem uns aos outros. Tenho confiança que, ao final destes dez dias, os senhores concordarão que este encontro terá sido de grande valor, ainda que isto não seja tudo. Espero, igualmente, que esta experiência de colaboração prove ser tão bem-sucedida que desejamos levá-la adiante, de uma maneira ou de outra (BALBINOTTO NETO, 2000, p. 3).

Como “erros que governam o mundo”, os membros da *Mont Pèlerin Society* entendem o papel mediador do Estado na economia e as políticas de bem-estar fundadas nos programas compensatórios (de previdência, saúde e educação bancados pelo Estado, entre outros). O objetivo, portanto, era reunir a *intelligentsia* adepta do liberalismo clássico e contrária às idéias keynesianas, então dominantes na maneira de fazer política e de conduzir a economia. Assim, se o que se negava no liberalismo era “a política do Estado mercantilista e os regulamentos impostos pelas corporações ao mundo socioeconômico”, o que se nega no neoliberalismo é o Estado de bem-estar social (MORAES, 2002, p. 14).

Para os teóricos do neoliberalismo, o mercado é o único mecanismo capaz de conduzir os recursos econômicos e promover a satisfação dos indivíduos em relação às suas necessidades. Por conseguinte, “todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças de mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos” (LAURELL, 1997, p. 161). Não é por outro motivo que o intervencionismo estatal, consolidado no Estado de bem-estar social a partir da teoria keynesiana, tido como o responsável por tais efeitos negativos, é duramente combatido.

O dirigismo econômico por parte do Estado é considerado pela *intelligentsia* neoliberal como antieconômico e antiprodutivo pelas razões que LAURELL apresenta:

- a) o Estado de bem-estar social desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar, pois ao invés de responder às demandas dos indivíduos que essencialmente são consumidores inseridos no mercado, planejam e conduzem políticas que visam sobretudo ao monopólio econômico estatal e à tutela de poucos segmentos sociais que se mostram, assim, como grupos privilegiados na política e na economia; também contribui para a permissividade social, pois “imobiliza os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal” quando certos programas compensatórios são oferecidos (1997, p. 162);
- b) a solidariedade social e o coletivismo típicos do Estado de bem-estar social tolhem a liberdade individual, que deve ser a prioridade em qualquer sistema de governo; além disso, geram a indolência social, pois “a desigualdade é o motor da iniciativa pessoal e da competição entre os indivíduos no mercado” (1997, p. 162);

A partir desses argumentos que supervalorizam o individualismo e os mecanismos de mercado, pode-se já inferir que as políticas sociais, efetivamente inauguradas no Estado de bem-estar social, são postas em xeque no neoliberalismo.

No campo específico do bem-estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes “naturais” são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem “direitos”. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade e gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 1997, p. 163).

Em momento oportuno (na seção 2.3.), as implicações do neoliberalismo nas políticas sociais serão abordadas mais detalhadamente. O intuito, neste momento da dissertação, é apresentar em linhas gerais os pressupostos das idéias neoliberais.

MORAES aponta como diretrizes estratégicas da política neoliberal duas ações que são complementares: privatizar empresas estatais e serviços públicos e criar novas regulamentações (ou proceder a uma desregulamentação) que diminuam a interferência do poder público nos negócios privados. De acordo com este autor, três são as escolas do pensamento neoliberal:

- a) a “escola austríaca”, cujo maior expoente é Hayek, “o patrono de todo o pensamento neoliberal econômico contemporâneo” (2002, p. 18-19);
- b) a “escola de Chicago”, que tem em T. W. Schultz (divulgador da teoria do capital humano⁴) e Milton Friedman seus principais representantes (2002, p. 18-19);
- c) a “escola da Virgínia” ou *public choice*, liderada por M. Buchanan (2002, p. 19).

MORAES sustenta que a terceira vertente, a da *public choice*, é a que mais tem influenciado os tomadores de decisões econômicas e políticas desde que o Estado de bem-estar social entrou em crise a partir do início da década de 1970. As diretrizes seguidas por organismos internacionais no que tange às políticas sociais,

⁴ A teoria do capital humano é constitutiva daquilo que se convencionou chamar de “concepção produtivista da educação”, que vigorou durante a segunda metade do século XX, ou seja, da idéia de que e os gastos que a educação requer são considerados desejáveis por razões econômicas e não meramente sociais ou culturais, já que são um tipo de investimento altamente rentável – que muitas vezes pode ser mais compensador que os ligados à produção material. A teoria do capital humano, por sua vez, foi elaborada por T. W. Schultz que, “fazendo intervir o fator educação, conseguiu completar o esquema explicativo sobre o crescimento da economia americana no pós-guerra, sobre o qual, considerados apenas os fatores econômicos convencionais, restava um resíduo inexplicável de cerca de 17%. Foi então que Schultz teve a idéia de considerar o fator relativo à qualificação dos recursos humanos, isto é, a educação, para verificar sua eventual incidência no desempenho da economia. Ao investigar a relação entre níveis de renda e graus de escolaridade, constatou que os níveis de renda aumentavam em proporção aritmética para os indivíduos que possuíam escolaridade média em relação aos que só possuíam escolaridade primária e aumentavam em proporção geométrica para os que possuíam escolaridade superior. Esta relação seria a prova empírica do valor econômico da educação” (SAVIANI, 2002, p. 22-23).

como o Banco Mundial, por exemplo, são basicamente extraídas da *public choice*, que pode ser definida como

o estudo econômico do processo de tomada de decisões em um contexto alheio ao mercado, ou, simplesmente, como a aplicação da teoria econômica à ciência política. O objeto de estudo da *public choice* é o mesmo da ciência política: a teoria do Estado, as regras de votação, o comportamento do eleitor, a política partidária, a burocracia, e assim por diante. A metodologia da *public choice* é da economia. O postulado comportamental básico [...], tal como na economia, é que o homem é egoísta, racional e maximizador de utilidade (MUELLER, apud MORAES, 2000, p. 20-21).

Como pressupostos dessa concepção, portanto, tem-se que os indivíduos dispõem de uma racionalidade calculadora, que visa primeiramente à satisfação das suas necessidades, e que as escolhas, em conseqüência, devem ser pautadas no indivíduo. A política, assim, seria em última instância um desperdício de recursos, pois os indivíduos que dela vivem, como políticos e burocratas, antes de tudo desejam obter recursos para si próprios. Como o mercado constitui-se no ambiente perfeito para a escolha individual, a que realmente importa, e as decisões coletivas são tomadas em espaços que não o do mercado (na política, por meio do voto), tais espaços devem se aproximar o máximo que puderem da perfeição encarnada pelo mercado (MORAES, 2002, p. 22-23). Da concepção de que a natureza humana é essencialmente egoísta e de que o Estado e sua burocracia alocam recursos privilegiando determinados grupos, decorreu a teoria da *rent-seeking society*, elaborada inicialmente por Anne Krueger em 1974.

Segundo essa "teoria" (ou modelo), o intervencionismo estatal propicia "situações de renda", ou seja, posições na sociedade que permitem a um agente (indivíduo, empresa, grupo) capturar vantagens superiores àquelas que obteria no mercado, no reino dos preços e dos "custos de oportunidade". Daí decorrem dois males, ou perversões: esses agentes investem seus esforços e recursos mais na busca (predatória) de privilégios do que no aumento do produto global; os "tomadores de decisão" (administração pública) são "ofertadores de rendas", isto é, de empregos ou legislação, em troca de benefícios monetários (corrupção) ou apoio político (MORAES, 2002, p. 24).

Daí a necessidade de destruir as instituições de caráter interventor-regulador (ou de impedir a criação de novas), bem como de limitar a democracia majoritária, que é

deveras vulnerável ao esquema da *rent-seeking society*. Em relação à limitação da democracia, os adeptos da *public choice* oferecem algumas alternativas: reduzir o acesso ao voto; impor cláusulas constitucionais pétreas que limitem a atuação do executivo e do legislativo; e oferecer ao judiciário, ou a grupos que estejam além de querelas partidárias ou corporativas, poderes discricionários que, a despeito de decisões eleitorais (do povo ou de seus representantes), restaurem, quando necessário, as condições políticas anteriores que se pautavam na “racionalidade” (MORAES, 2002, p. 24). Em resumo: prima-se por mais mercado e menos Estado ou, nas palavras de FIORI (1997, p. 212), “o menos de Estado e de política possível”.

Todos aqueles que se reuniram em 1947 para debater os rumos do capitalismo e fundaram a *Mont Pèlerin Society* precisaram esperar quase trinta anos para testemunhar o triunfo das idéias neoliberais. Depois de quarenta anos de intervencionismo estatal, o capitalismo dava mostras de estar, a exemplo do que aconteceu na época da crise de 1929, entrando em colapso: o Estado de bem-estar social também dava mostras de esgotamento. Segundo ANTUNES (1999, p. 29-34), os principais fatores que deflagraram a crise do sistema capitalista a partir da década de 1970 foram a queda da taxa de lucro, em função do aumento de gastos com a força de trabalho; a retração do consumo, em função do desemprego que aumentava, adquirindo seu caráter estrutural; o fortalecimento do capital financeiro a despeito do capital produtivo; a concentração do capital em empresas multinacionais e monopólios surgidos das fusões de várias empresas; e a crise do Estado de bem-estar social, que se configurou na crise fiscal e no repasse dos problemas daí oriundos para o setor privado. Tudo isso contribuiu para que o capital revisse suas diretrizes e se auto-organizasse para não sucumbir. Os “fundamentos da debilitação do Estado de bem-estar social”, complementa RAICHELIS (1998, p. 31), e o “avanço das propostas neoliberais devem ser buscados na crise do próprio capitalismo, mais do que na análise interna das instituições e mecanismos de regulação”. O ideário neoliberal, que até então só tinha importância nas discussões acadêmicas, passou a

ser a forma hegemônica de comandar e explicar o mundo, pois trazia uma alternativa à política econômica empreendida no Estado de bem-estar social.

O pensamento neoliberal ressurgiu neste final de século para afirmar a imperiosidade da desregulamentação do processo econômico, no sentido de uma diminuição da ordenação normativa, como condição primordial para o aprimoramento das relações de mercado e para reclamar o afastamento do Estado do campo de atuação que seria devido à iniciativa privada. Deseja-se a substituição da rigidez das normas jurídicas, dotadas de coatividade e sanção, pela flexibilidade das normas programáticas e dos regulamentos administrativos (CASTRO; GOMES, 2000, p. 20).

HARVEY (1994, p. 177) lembra, contudo, que o capitalismo continua o mesmo de sempre. Sua essência permanece sendo a mesma no período da Grande Depressão, no Estado de bem-estar social, durante a crise deflagrada em 1973 e atualmente, com o apogeu neoliberal. O que acontece, afirma o autor, é que periodicamente acontecem mudanças superficiais no capitalismo: a lógica inerente à sua acumulação, no entanto, não sofre alterações. MONTAÑO (2002), por sua vez, comenta a capacidade de o capitalismo frequentemente renascer das cinzas nos momentos em que sua crise se dá de forma estrutural (como em 1929 e em 1973):

Não obstante, o sistema capitalista tem demonstrado, historicamente, uma notável capacidade de se refazer como a “fênix”, de “corrigir”, de “neutralizar” (temporariamente) suas crises, mediante mecanismos (econômicos, políticos, ideológicos, legais ou não), que interceptam e anulam transitoriamente os efeitos da lei geral de tendência decrescente da taxa de lucro. Desta forma, no contexto atual de crise, o capital reage num duplo movimento, como forma de enfrentar a crise e ampliar os níveis de lucro esperado, o que conforma uma “nova estratégia” hegemônica, hoje conhecida como projeto neoliberal (MONTAÑO, 2002, p. 25).

Tal projeto, ainda de acordo com MONTAÑO, se desdobra em “três frentes articuladas”: a ofensiva contra o trabalho [aquilo que FIORI (1997, p. 215) chama de “vingança” contra a classe trabalhadora], a reestruturação produtiva e a “reforma” do Estado⁵.

⁵ Optou-se por grafar a palavra reforma entre aspas quando se refere às reformas preconizadas pelo neoliberalismo, porque vai de encontro com a idéia de reforma estabelecida por Gramsci, ou seja, a de que se constitui numa estratégia revolucionária.

A ofensiva contra o trabalho diz respeito à necessidade imperiosa que o pensamento neoliberal impõe de desconstruir as leis e políticas trabalhistas. Isso é fundamental no momento de crise, pois ameaçado pela queda da taxa de lucro, o capitalista “acirra sua sede de exploração de mais-valia” (MONTAÑO, 2002, p. 27). O trabalhador, por seu turno, exposto às condições mais terrificantes de desemprego e subconsumo, é obrigado a se preocupar, em primeira instância e individualmente, com a manutenção de seu emprego e os direitos adquiridos, deixando de lado a luta coletiva por um projeto societal alternativo. Assim, as lutas de classe são praticamente abolidas, pois “a mesma crise que obriga o capital a se reestruturar e a diminuir custos de produção coloca o trabalho numa atitude defensiva. Essa crise se põe como o campo mais fértil para o capital processar a desconstrução e reversão dos ganhos e conquistas trabalhistas e sociais desenvolvidos ao longo da história” (MONTAÑO, 2002, p. 28).

A reestruturação produtiva (ANTUNES, 1999, 2000) é compreendida como a estratégia praticada pelo capital para retomar os níveis de acumulação esperados e também o aumento de sua dominação sobre o trabalho. Para tanto, forjou-se uma nova modalidade de acumulação de capital, mais flexível, inspirada no modelo de gestão praticado na fábrica da Toyota no Japão e que diferia em aspectos fundamentais do modelo de acumulação típico do fordismo/taylorismo: à produção em massa opôs a produção sem estoques e personalizada, de acordo com a demanda; ao trabalho individual e fragmentado opôs o trabalho em equipe e com o trabalhador tendo de exercer múltiplas funções (e as gerências e supervisões ficam mais escassas em função disso); à estrutura verticalizada opôs uma estrutura horizontalizada, na qual a produção é feita por várias empresas terceirizadas e subcontratadas; à execução mecânica do trabalho opôs a participação do trabalhador na resolução de problemas que interferem na produção, sendo o seu raciocínio e criatividade estimulados para que possibilitem o incremento da produtividade. A reestruturação produtiva relaciona-se diretamente com a questão

da desconstrução das conquistas trabalhistas, pois transforma profundamente as relações de trabalho e o próprio movimento político dos trabalhadores ao redimensionar a fábrica e a firma “por meio da externalização de certas áreas, articulando-se com uma rede de empresas subcontratadas, e terceirizando também o trabalho, alterando, assim, a relação típica dos períodos anteriores” (MONTAÑO, 2002, p. 29).

A “reforma” do Estado, por conseguinte, também está indissociavelmente ligada à ofensiva contra o trabalho e à reestruturação produtiva, pois visa à liberação, ao desimpedimento e à desregulamentação da acumulação de capital, substituindo a “lógica democrática” (baseada no exercício da política) pela “lógica da concorrência” do mercado (MONTAÑO, 2002, p. 29). Trata-se, na realidade, de uma contra-reforma operada “pela hegemonia neoliberal, que procura reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais dos trabalhadores” (MONTAÑO, 2002, p. 29). A “reforma” do Estado brasileiro será objeto de análise em ocasião posterior (na seção 2.5.1.).

As primeiras experiências neoliberais em governos nacionais aconteceram na América Latina, mais precisamente no Chile de Pinochet, em 1973, e na Argentina do general Videla, em 1976. Os casos emblemáticos, entretanto, foram os governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979), Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1980), e Helmut Kohl, na Alemanha (1982). Segundo FIORI (1997, p. 215-218), o momento no qual se dá a passagem do neoliberalismo do campo da teoria para o campo da política consistiria numa terceira fase da ascensão neoliberal [a primeira seria a da “resistência clandestina” das idéias ultraliberais dos membros da *Mont Pèlerin Society* (1945 a 1960); a segunda seria a da difusão das idéias de Hayek e intelectuais afins nas universidades norte-americanas, onde foi gerada a *public choice* (1960 até 1980); e a quarta seria a transformação do neoliberalismo numa “utopia quase religiosa” que atinge os últimos redutos de resistência com a derrocada do socialismo real (1990 até os dias atuais)].

2.3. As políticas sociais no neoliberalismo

Por políticas sociais entende-se “o conjunto de medidas e instituições que têm por objeto o bem-estar e os serviços sociais” (LAURELL, 1997, p. 153). Na definição de RAICHELIS,

as políticas sociais são parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas para fazer face às expressões da questão social. Como sistemas de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam. As estruturas de proteção social criadas pelo Estado respondem a dada correlação de forças políticas que instituem atores sociais dentro do Estado e na sociedade, na criação de bases de sustentação necessárias à transformação das necessidades sociais em demanda política a ser equacionada no interior do aparato institucional (RAICHELIS, 1998, p. 86).

Nesta definição de RAICHELIS pode-se perceber a influência do pensamento de Gramsci: ao considerar as políticas sociais como um sistema de mediação entre Estado e sociedade, a autora comunga da idéia gramsciana de que Estado e sociedade civil, longe de se constituírem em forças opostas, se complementam. E esse sistema de mediação se origina da luta de classes firmada na sociedade civil, pois as concessões relacionadas aos direitos sociais não são outra coisa senão importantes vitórias da classe trabalhadora no plano político-institucional (COUTINHO, 2000, p. 41-42). Outro fato a ser destacado é que a autora se refere à questão social, o que, de acordo com VIEIRA (1992), pode ser compreendido como o “problema da relação capital-trabalho” que eclodiu no século XIX no auge da revolução industrial. As políticas sociais, assim, teriam sua origem naquele século, quando os operários das fábricas passaram a se mobilizar e reivindicar melhores condições de trabalho e de vida para si e seus familiares. As demandas da classe trabalhadora entraram, então, na pauta dos governos, que passaram a oferecer certos serviços aos assalariados com o objetivo de evitar sublevações que

ameaçassem a ordem pública e econômica. SAVIANI (1987) complementa a idéia de VIEIRA afirmando que as políticas sociais são formuladas, por conseguinte, para atender as camadas assalariadas, marginalizadas das estruturas social e econômica: são políticas pobres para os pobres. Este autor ainda faz uma análise sobre o real significado das políticas sociais, que, segundo ele, existem para “compensar os efeitos anti-sociais da economia”.

[...] A denominação política social sugere a existência de políticas que não são sociais. Isto se agrava com a denominação correlata adotada em alguns locais de políticas públicas, o que sugere, então, a existência de políticas privadas. Procurando entender a razão dessa denominação, me ocorreu que, na verdade, ela traduz já uma confissão tácita do caráter anti-social da economia. E, sendo a política econômica anti-social, é preciso constituir políticas que compensem o caráter anti-social da economia e que são denominadas políticas sociais. O caráter anti-social da política econômica está ligado ao caráter privado da economia. Uma economia centrada na propriedade privada se organiza e se desenvolve segundo os interesses privados. Conseqüentemente, [...] é possível entender a denominação de políticas públicas para as políticas chamadas “sociais” (SAVIANI, 1987, p. 89).

Embora a origem das políticas sociais remonte ao século XIX, sua existência está ligada ao âmbito estatal, “onde se articulam e constituem a substância do Estado de bem-estar consolidado no pós-guerra” (LAURELL, 1997, p. 153). A implementação dos sistemas de proteção social, portanto, foi possibilitada no Estado de bem-estar social como uma estratégia global anticrise do capital após 1929 (BEHRING, 1998, p. 168). Tal estratégia, que pressupunha também o estabelecimento de um “acordo” entre classe trabalhadora e capitalista de modo a garantir o consenso político e o crescimento econômico, acabou por gerar muitos direitos sociais para a classe trabalhadora, direitos estes que devem ser compreendidos enquanto resultado da luta de classes, como assegura BEHRING:

Constata-se que a política social – o “patinho feio” da estratégia keynesiana, que atende às necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência – configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes. Trata-se da defesa de condições dignas de existência, em face do recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho – função reiteradamente atribuída à política social pela literatura, e, também, em face do recuo no âmbito das políticas privadas (benefícios empresariais) (BEHRING, 1998, p. 175).

Tais direitos sociais consistem, de maneira geral, na garantia de assistência médica, aposentadoria, auxílios à perda da renda por acidente, doença ou maternidade, programas de habitação e de educação gratuitos ou parcialmente subvencionados (LAURELL, 1997, p. 159).

Quando, porém, o neoliberalismo passa a ser o projeto global de organização da sociedade em meados da década de 1970, a rede de proteção social típica do Estado de bem-estar social começa a ser questionada efetivamente no campo das políticas e não mais apenas no campo das idéias. A ideologia neoliberal começa a se tornar hegemônica em quase todo o globo, e os aparelhos contra-hegemônicos da classe trabalhadora, até então combativos, sofrem um duro golpe.

No âmago do projeto neoliberal repousa a tentativa de se impor um novo padrão de acumulação [com o intuito de desencadear] uma nova etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, implicaria um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. A condição política para o êxito deste projeto é a derrota, ou, pelo menos, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das suas organizações reivindicatórias e partidárias. Neste contexto, torna-se primordial destruir as instituições de bem-estar social, por constituírem uma das bases da ação coletiva e solidária que diminuem a força desagregadora da competição entre os indivíduos no mercado de trabalho. A essa necessidade política acrescenta-se o objetivo econômico de destruir as instituições públicas para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis (LAURELL, 1997, p. 164).

Nesse excerto, surgem duas questões que necessitam ser compreendidas à luz dos pressupostos teóricos da *public choice*: destruir as instituições de bem-estar e estender os investimentos privados à área social, considerada como rentável do ponto de vista econômico.

Um dos objetivos da *public choice* é “tornar as ‘decisões-não-mercado’ mais próximas das ‘decisões do tipo mercado’” (MORAES, 2000, p. 28-29). Enquanto as “decisões-não-mercado” estariam ligadas à política, “o terreno das escolhas e decisões coletivas, das iniciativas centralizadas, dos espaços, bens e serviços compartilhados ou consumidos em comum, no qual a preferência revela-se pelo apoio ou veto a programas políticos”, as “decisões do tipo mercado”, como o nome

indica, estariam ligadas ao mercado, “mundo das escolhas individuais, das iniciativas descentralizadas, no qual a preferência revela-se pela adesão (ou abandono) do cliente a um fornecedor, pela substituição de um bem/serviço por outro etc.”. As políticas sociais têm como objeto, como razão de existir, os bens públicos/sociais, que são produto da intervenção estatal na alocação de recursos, uma vez que os mecanismos de mercado, embora sejam considerados os ideais para regular a sociedade, nem sempre atingem o máximo de eficiência (como pode ser constatado na crise capitalista de 1929). Assim, algumas atividades que “resultam em custo social como, por exemplo, as externalidades, não teriam seus efeitos eliminados ou minimizados por intermédio do preço de mercado, mas através da intervenção do setor público”. As externalidades são consideradas uma das falhas do mercado e podem ser definidas como o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participam da ação. Elas podem ser positivas, quando promovem efeitos benéficos sobre os demais (nesse caso, também são chamadas de economias externas), ou negativas, quando resultam em efeitos nocivos sobre outros agentes (nesse caso, também são chamadas de deseconomias externas). A educação, por exemplo, é uma externalidade positiva no consumo, pois beneficia a pessoa que se instrui e também beneficia todos aqueles que desfrutam da presença e da atividade dessa pessoa (RIANI, 1997, p. 30). Para a *public choice*, no entanto, alguns bens públicos/sociais “não são necessariamente públicos, ou não precisam ser obrigatoriamente nem inteiramente públicos” (MORAES, 2000, p. 29). Nesse caso, é possível tornar atividades que antes estavam a cargo das políticas sociais (como a educação, o serviço de saúde e a previdência, entre outros), e que, portanto, submetiam-se à política, mais eficazes e confiáveis se obtidas a partir de mecanismos de mercado. Isso pode ocorrer com a individualização do usuário/consumidor/cliente e a cobrança pelo acesso ao bem (no mercado propriamente dito), ou com a provisão pública do bem para aqueles que não podem arcar com os custos (os reconhecidamente pobres), porém com a produção não

necessariamente pública (um quase-mercado). Neste último caso, entrariam em cena os *vouchers* ou cupons distribuídos pelo poder público aos comprovadamente carentes para que possam escolher livremente o tipo de serviço público de que necessitam. Uma outra possibilidade é descentralizar a oferta e a distribuição dos bens públicos/sociais, de modo que os usuários/consumidores/clientes possam se deslocar livremente para os locais que ofereçam os serviços públicos que mais estão de acordo com suas necessidades. A política, portanto, que em última instância residiria na capacidade do voto, seria substituída pelos processos de mercado. Nesse modelo, analisa MORAES (2000, p. 29-30), “os cidadãos são plenamente móveis – estão, a rigor, no limite do descartável”. Assim, de acordo com LAURELL, os objetivos do programa neoliberal seriam a remercantilização dos bens sociais, a redução do gasto social público e a supressão da noção de direitos sociais. Como a dívida pública é considerada a grande responsável pela crise fiscal do Estado de bem-estar social, é preciso cortar gastos públicos, no que a área social é quase que imediatamente contemplada. Para incrementar as receitas e diminuir o déficit, propõe-se a cobrança pelo uso de serviços públicos, transformados em mercadoria (LAURELL, 1997, p. 169).

A introdução do benefício/serviço público na lógica do mercado é obrigá-lo a competir em preço e qualidade com o serviço privado. Dois argumentos justificam essa proposta. Primeiro: é injusto o erário público pagar por um bem “privado” – ou seja, consumido por indivíduos particulares – como seria o caso, por exemplo, dos serviços educativos e de saúde, porque isso significaria que uns se apropriariam dos recursos públicos e outros não. Segundo: a cobrança dos serviços proveria o setor público de recursos para elevar o seu reduzido orçamento (LAURELL, 1997, p. 169).

Embora haja um consenso no pensamento neoliberal de que o máximo dos bens oferecidos pelo Estado nas chamadas redes de proteção social deva se pautar em mecanismos de mercado, o que pressupõe o corte dos gastos sociais, a privatização e a descentralização, a destruição das instituições de bem-estar de que fala LAURELL deve ser compreendida como relativa, pois não há um interesse em

acabar com todas as políticas sociais, mas sim em abrandar o tratamento **universalizante, igualitário e gratuito** dado a elas. Não é de se estranhar que,

nas mais modernas formulações e documentos neoliberais produzidos hoje por organismos internacionais ou multilaterais, apareça sempre a defesa da necessidade da intervenção pública naquelas áreas de interesse coletivo que não sejam rentáveis para os capitais privados ou mesmo onde se manifestem situações de extraordinária carência social. Nesse sentido, portanto, a simples defesa de políticas sociais compensatórias não chega a caracterizar a inexistência de posição neoliberal (FIORI, 1997, p. 213).

O que se advoga agora, portanto, é a **focalização** das políticas sociais, pois sua cobertura deve ser orientada apenas para os segmentos mais carentes da sociedade. Os direitos sociais, por conseguinte, são desprezados e, sempre que possível, negados no rearranjo da legislação que ordena a questão social.

MORAES (2002, p. 38-39) enumera os três lemas que regem os ajustes estruturais preconizados na doutrina neoliberal no que diz respeito às políticas sociais: **focalizar, descentralizar e privatizar**. Focalizar significa desenvolver políticas meramente compensatórias, que substituem o acesso universal pelo acesso seletivo. Assim, as políticas sociais que antes se baseavam em direitos passam a se pautar em “programas de socorro à pobreza absoluta”. Descentralizar significa retirar do poder central sobretudo a operacionalização das ações referentes às políticas sociais, já que as decisões estratégicas e a gestão dos grandes fundos permanece centralizada. Privatizar, por sua vez, tem dois significados: transferir ao setor privado a propriedade dos entes estatais ou transferir àquele mesmo setor a gestão dos serviços. Neste último caso, os serviços públicos seriam regidos pelos mecanismos de mercado e sua operação estaria a cargo do terceiro setor⁶.

⁶ Por terceiro setor, objeto de discussão do próximo capítulo deste estudo, entende-se as organizações privadas sem fins lucrativos voltadas para a produção de bens ou para os serviços públicos no campo social. Incluem-se nessa categoria as entidades comunitárias (de atuação restrita, para resolver problemas locais), as entidades filantrópicas (institutos e fundações empresariais), as entidades ligadas a diversas Igrejas (orientadas sobretudo pelo princípio da caridade e da compaixão), e pelas entidades voltadas ao fortalecimento da cidadania e à defesa das minorias (conhecidas como ONGs – organizações não-governamentais) (RODRIGUES, 1997; SALAMON, 1998; CARVALHO, 1998).

Tais lemas existem e são necessários porque, como explica LAURELL (1997, p. 164), os governos não podem simplesmente abandonar a questão social e os direitos dela advindos e apostar que seu enfrentamento se dê individualmente no mercado, o que transformaria o “tema numa controvérsia política de primeira ordem”. A premência dos programas estatais para aliviar a pobreza tem um “objetivo oculto: assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social amplo, impossível de se estabelecer no padrão das políticas neoliberais. Tais programas são, dessa forma, uma tentativa de evitar o problema de ter de se dirigir para uma economia desregulamentada de livre-mercado, sem com isso provocar processos políticos contrários que anulem o projeto” (LAURELL, 1997, p. 173).

As políticas sociais no projeto neoliberal, em resumo, são marcadas pela desresponsabilização do Estado em dar as respostas à questão social. Na empreitada de resolver tais problemas, entrariam em cena os sistemas privados, portanto com fins lucrativos, e os sistemas filantrópicos e voluntários, pertencentes ao terceiro setor. Em relação à filantropia de cunho neoliberal, MONTAÑO adverte:

A função social da resposta às refrações da “questão social” deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, e passa a ser agora de auto-responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, “solidária-voluntária”, de organizações e indivíduos. A resposta às necessidades sociais deixa de ser uma responsabilidade de todos (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e um direito do cidadão, e passa agora, sob a égide neoliberal, a ser uma opção do voluntário que ajuda o próximo, e um não-direito do portador de necessidades, o “cidadão pobre” (MONTAÑO, 2002, p. 22).

A sociedade civil, nesse contexto, ganha papel de destaque, pois é nela que o ideário neoliberal repousa a responsabilidade pela implementação das políticas públicas já que o Estado está “falido”. O que não se diz explicitamente é que a participação da sociedade civil não se dá no sentido de transpor aquilo que Gramsci chamou de interesses econômico-corporativos, ou seja, de construir uma nova ética de solidariedade e política que supera o mero interesse particular, material, mas sim

de encobrir e desarticular o real de modo a garantir a hegemonia burguesa no âmbito estatal, no mercado e no espaço da produção (MONTAÑO, 2002, p. 15). O que se presencia na atualidade é uma verdadeira instrumentalização do pensamento de Gramsci por parte da concepção neoliberal, pois é justamente isso que garante a manutenção do poder por parte dos detentores do capital. Em outras palavras, estes últimos, “para não alterar as relações de desigualdade social e de exploração econômica, estabelecem uma hegemonia que, ocultando as contradições estruturais e conciliando interesses opostos, se apóia sobre um consenso manipulado e uma articulação forçada” (SEMERARO, 1999, p. 81). Em suma, não há transparência na ação política da burguesia, o que permite o uso desvirtuado das idéias deixadas por Gramsci. No próximo capítulo o uso inadequado e hoje disseminado do conceito de sociedade civil será abordado a partir de suas implicações no âmbito das políticas educacionais empreendidas no governo Cardoso.

2.4. Educação como política social

A educação, que para SAVIANI (1987) é entendida como um aspecto das políticas sociais, também tem vivenciado este fenômeno marcado pela desresponsabilização estatal e emergência de novos atores na sua implementação e, por vezes, financiamento. Embora seja considerada pelos pensadores neoliberais como fator importante para a redução das desigualdades, como qualquer política social deve ser tratada com ressalvas. Segundo AZEVEDO (1997), a política educacional, tal como outras políticas sociais, obterá sucesso se for orientada pelos ditames e as leis que regem os mercados, o privado.

Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. As famílias teriam, assim, a chance de exercer o direito de livre escolha do tipo de educação desejada para os seus filhos. Ao mesmo tempo, minar-se-ia o monopólio estatal existente na área, diminuindo-

se o corpo burocrático, a máquina administrativa e, conseqüentemente, os gastos públicos (AZEVEDO, 1997, p. 15).

Transferir ou dividir responsabilidades, dessa forma, passa a ser a palavra de ordem. As parcerias são consideradas as melhores formas de gerir a política educacional, pois se acredita que o setor privado, representado pelas empresas, pelas entidades filantrópicas e demais que compõem o terceiro setor, tem condições de melhor incrementar o ensino, seja com doações de material, com trabalho voluntário ou com o assessoramento para a adoção de técnicas de gestão próprias das empresas.⁷ A participação da família e da comunidade no custeio dos programas de educação também é um mecanismo que freqüentemente é cogitado, especialmente nos documentos técnicos dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o conglomerado do Banco Mundial (BM)⁸.

O Banco Mundial, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco de Compensações Internacionais (BIS), atua como agência de fomento ao desenvolvimento internacional vinculada ao Fundo Monetário

⁷ Em relação a este último item, vale mencionar a pesquisa desenvolvida por OLIVEIRA (1998). Em meados da década de 1990, a autora investigou uma escola estadual em Minas Gerais que foi a pioneira da introdução do controle da qualidade total na gestão da educação pública e fez uma parceria com uma empresa local para angariar recursos. O resultado foi a queda dos índices de evasão, de 42% para 7%, e uma transformação, para melhor, das condições físicas da escola, porém os conteúdos foram abandonados em favor de uma lógica de aprovação em massa, o que provocou a formação de alunos sem o repertório necessário de habilidades e conhecimentos requeridos para sua faixa etária e/ou série de estudo. Na seção 4.2.2. a questão da qualidade total será aprofundada.

⁸ "O grupo Banco Mundial é uma agência multilateral de financiamento constituída por cinco instituições intimamente associadas: a) O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) – fundado em 1944, é o maior financiador de projetos para os países em desenvolvimento de renda média e é o principal catalisador de financiamentos para o mesmo fim provenientes de outras fontes. O BIRD se capitaliza primordialmente através de capacitação de recursos nos mercados internacionais de capitais; b) A Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) – fundada em 1960, dá assistência aos países mais pobres através de créditos de financiamento sem juros com prazos de maturação de 35-40 anos. A capitalização da AID se dá através de aportes governamentais; c) A Corporação Financeira Internacional (CFI) apóia o setor privado nos países em desenvolvimento através de empréstimos ou financiamentos de capital, além de inúmeros serviços de consultoria; d) A Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI) oferece garantias aos investidores estrangeiros contra riscos não-comerciais e auxilia os governos dos países em desenvolvimento a atrair investimento externo; e) O Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos (CICDI) assegura o fluxo de investimentos externos para os países em desenvolvimento através de instrumentos de arbitragem e conciliação (ROSEMBERG, 2000, p. 70).

Internacional (FMI). Enquanto o FMI assume freqüentemente o papel de negociador das macropolíticas, aos bancos multilaterais de desenvolvimento cabem a tarefa de negociar as políticas setoriais (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999, p. 17).

Segundo FONSECA (2000), até meados da década de 1960, o BM financiava principalmente projetos de infra-estrutura – comunicação, transporte e energia. Foi no final dessa década que a atenção do banco começou a se voltar para questões sociais, com ênfase em projetos que visavam à redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Assim, educação, saúde e desenvolvimento agrícola passaram a ser os setores privilegiados atendidos pelo banco, pois se partia do pressuposto de que o desenvolvimento econômico não era suficiente para garantir a participação das camadas mais pobres nos benefícios por ele gerados e caberia, portanto, investir naqueles três setores para reverter o quadro de desigualdade e falta de bem-estar social (FONSECA, 2000, p. 169).

[Os princípios do Banco Mundial] incorporam a promoção de igualdade de oportunidades, visando à participação de todos nos benefícios sociais e econômicos sem distinção social, étnica ou econômica. Para tanto, o Banco recomenda a extensão da oferta do ensino elementar a todas as crianças e adultos. A educação deveria ser integrada ao trabalho, com a finalidade de desenvolver as competências necessárias às necessidades do desenvolvimento.

Uma outra diretriz enfatizada nos documentos de política educacional do Banco diz respeito à necessidade de criar padrões de eficiência nos sistemas de ensino e na gestão dos recursos financeiros, de forma a torná-los mais econômicos para os países. Neste sentido, propunha-se a utilização de métodos inovadores e pouco custosos com vistas a atender em maior escala a população à margem do sistema educacional (FONSECA, 2000, p. 169-170).

O BM, que começou a financiar instituições de ensino em 1963, inicialmente com orientação para aspectos físicos – construções e equipamentos –, e paulatinamente foi se voltando para aspectos não-físicos, como aperfeiçoamento de pessoal docente e novos métodos de prestação de serviços educacionais, prioriza estudos, financiamentos e projetos de cooperação sobre o ensino primário e

secundário⁹, pois julga que o investimento nestes dois níveis de ensino incide mais diretamente na redução da pobreza.

O papel que cumpre a educação como veículo para o desenvolvimento sustentável da sociedade, o crescimento econômico e a redução da pobreza estão cada vez mais sendo reconhecidos. [...] Estudos recentes confirmam a importância da educação, especialmente, a primária¹⁰, para o crescimento. Os estudos comparados entre países sugerem a possibilidade de que exista um nível mínimo de acumulação de capital humano, além do qual os países podem experimentar um crescimento acelerado (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xxxi e 5) (original em espanhol).

A influência que o BM exerce, afirma SGUISSARDI (2000, p. 4), sobre as políticas públicas dos países em desenvolvimento assenta-se mais na abrangência e no caráter estratégico de sua atuação no processo de ajuste neoliberal dos países em desenvolvimento do que no volume de seus empréstimos. Contando com

[...] competente e confiável especialização profissional no que se refere à preparação de projetos e negociação com governos, [o banco] tem grande capacidade para conduzir e contratar estudos, bem como para resumir e comunicar os resultados. Tal poder de informação torna-se especialmente importante quando é exercido em países cujas bases para a pesquisa são débeis. Quando o Banco contrata estudos em regiões sem tradição em pesquisa, também exerce influência na forma como a base para pesquisa se desenvolve – ou seja, quais temas serão focalizados, a metodologia e o arcabouço para análise adotados (LAUGLO, 1997, p. 14).

De acordo com SIMIONATTO e NOGUEIRA (2001), o BM também vem desempenhando um papel de monitor das propostas que emergiram no final da década de 1980 com a finalidade de por um fim à crise econômica que vinha se desdobrando desde meados do último quartel do século passado. Tais propostas, que ficaram conhecidas como Consenso de Washington, podem ser assim esquematizadas: (a) no campo administrativo, passa-se a exigir orçamentos estatais equilibrados, redução dos gastos públicos e reforma tributária que privilegie impostos voltados ao consumo e não à propriedade ou ao lucro); (b) no campo econômico, torna-se necessário ampliar os capitais excedentes no mercado mundial, com taxas

⁹ Correspondente, no Brasil, ao ensino fundamental (BRASIL. LEI N. 9.394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996, 1997, p. 16-17).

¹⁰ O que equivaleria às quatro primeiras séries do ensino fundamental (1.^a a 4.^a).

e juros favoráveis à captação de capitais ociosos, a fixação cambial estável e alta com relação ao dólar e na abertura comercial; (c) no campo ideológico, impõe-se a ótica da iniciativa privada em todas as políticas sociais e reformas institucionais (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 20). Essas medidas, por conseguinte, tornaram fundamental que revisões fossem feitas nas funções do Estado. O quadro que consta na seqüência apresenta um resumo esquemático do posicionamento do BM em relação ao resultado esperado por essa revisão, que inclui o papel do Estado e também de toda a sociedade.

QUADRO 1 – RESUMO ESQUEMÁTICO DO POSICIONAMENTO DO BM ACERCA DA POLÍTICA, DA ECONOMIA, DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL FRENTE ÀS “REFORMAS” NEOLIBERAIS

Objetivos da reestruturação econômica	Equilíbrio fiscal e monetário, racionalização, eficácia e redução do gasto social.
Relação entre política econômica e social	Subordinação da política social à política econômica.
Focalização	Grupos de risco social; segmentos vulneráveis; pobreza.
Concepção de política social	Compensatória.
Função da política social	Fator de compensação social; combate a carências extremas.
Gasto social	Redução.
Natureza dos serviços sociais	Privada.
Crítérios/avaliação	Eficiência e eficácia.
Estratégias	Programas emergenciais (alimentação, saúde, assistência); manutenção da infra-estrutura básica; programa de emprego de emergência; subvenção de custos trabalhistas a empresas privadas.
Funções do Estado	Redução das funções sociais com transferências de ações para a sociedade civil e o mercado.
Papel da sociedade civil	Incorporação na execução política e prestação de serviços sociais, refilantropização; organizações de pobres.
Dimensão política	Governabilidade para articulação de consensos na definição de prioridades e administração de conflitos.

FONTE: SIMIONATTO e NOGUEIRA (2001, p. 21)

Como se pode observar, as políticas sociais, além de sofrerem cortes de verbas, devem ser implementadas com o auxílio da sociedade civil, que passa, portanto, a ser também responsável por elas. O mercado também deve ser encarregado de tarefas antes típicas do Estado, e a focalização passa a ser a palavra de ordem, em contraposição à universalização das políticas e dos direitos sociais. Desse modo, a crise fiscal, na mentalidade do BM, será aliviada e a pobreza continuará sendo combatida.

A preocupação com a participação e mobilização da sociedade civil é um tema recorrente nos documentos do banco, seja nos relacionados com o combate à pobreza propriamente dita, seja em projetos relativos às áreas relacionadas aos direitos sociais (educação, moradia, saúde). O que se percebe é que o banco é partidário de uma visão instrumental da participação – aqui encarada como a parceria –, pois a considera um meio de se chegar com mais sucesso aos projetos por ele financiados. Longe de estar integrada nos organismos representativos de classe, como sindicatos e partidos políticos, a parceria-mobilização apresentada pelo banco requer somente a organização de comunidades e famílias que podem, assim, se engajar na luta por melhores condições de educação e infra-estrutura. Essa luta, que não vai além da solução das carências mais imediatas, encobre “as questões estruturais que alicerçam a própria construção da pobreza”, pois o “discurso da participação aparece descaracterizado e reduzido a uma cooperação solidária entre os cidadãos, mediada pelo Estado, ausente no sentido político e envolto em uma grande opacidade e maleabilidade” (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 26 e 28).

Em relação ao estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade civil na educação, o banco aborda o assunto em seus documentos sempre quando trata da questão do financiamento. Considerado um dos primeiros documentos específicos para o setor da educação elaborados pelo banco, *Prioridades y estrategias para la educacion*, de 1995, introduz a temática das alternativas de financiamento público,

que inclui o pagamento de mensalidades e o uso de outros recursos como os fundos privados.

O financiamento público pode ser utilizado para fomentar a autonomia e a responsabilidade. O sistema corrente de financiamento da educação pública consiste em obter ingressos através dos impostos gerais e distribuir os gastos de forma centralizada, através do pagamento direto pelos insumos, tais como salários dos professores e livros didáticos. Quanto mais controle têm as próprias escolas sobre a distribuição dos recursos, maiores serão as possibilidades de que o ensino seja eficaz. E quanto maior seja a participação das unidades familiares, maiores serão os incentivos para que as escolas melhorem a qualidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 100) (original em espanhol).

O motivo pelo qual os governos, especialmente os “periféricos” do sistema capitalista, aceitam implementar as políticas sugeridas pelo BM e demais agências é desvendado por FIORI (1997, p. 221): “nossos países [os que chegaram tardiamente à nova era liberal-conservadora] aderiram às novas idéias políticas em grande parte constrangidos por suas dívidas externas, e a partir daí pelas decorrências lógicas dos novos planos de estabilização desenhados em torno do modelo originalmente experimentado no México e sustentados na sobrevalorização cambial, nas altas taxas de juros e na abertura comercial”. Como se pode perceber, não há muita margem para os governos exercitarem as políticas públicas no contexto dos chamados “programas de ajuste” de cunho neoliberal ditados pelas instituições financeiras multilaterais, pois, como complementa MORAES (2000, p. 13), “monitoram de perto as decisões políticas dos governos locais, avalizando suas medidas e desempenhos ou impondo ‘condicionalidades’ aos empréstimos, financiamentos de projetos, renegociações de dívidas”.

ROSEMBERG (2000) adverte, porém, que tais condicionalidades, mais do que impostas (como alega MORAES), são seguidas pelos países demandatários. A autora lembra que para que um financiamento externo, do tipo que o BM oferece, seja concretizado no Brasil é necessário que haja a aprovação do Senado Federal. De fato, no artigo 52 da Constituição brasileira, parágrafos V (“autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito

Federal, dos Territórios e dos Municípios”), VII (“dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal”) e VIII (“dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno”) (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000, p. 50), existem os dispositivos que regulam o processo de aceite (ou não) de empréstimos para o país, bem como as garantias em caso de anuência. O fato é que “nenhuma operação” foi “rejeitada até hoje” pelo Senado Federal (ROSEMBERG, 2000, p. 64).

A autora também assegura que as mais altas decisões do BM são tomadas por uma “junta de governadores cujo voto é diretamente relacionado ao montante de capital aportado por cada um dos 181 países-membros” (ROSEMBERG, 2000, p. 73). Dessa forma, no BM, o maior poder de voto “circunscreve-se a cinco países, que são, também, os únicos que dispõem de um representante exclusivo, sendo reservada aos demais a representação por grupos”. ROSEMBERG (2000, p. 74-75) vale-se de dados obtidos em 1998 para exemplificar o poder de voto de alguns dos países-membros:

- a) os cinco países que dispunham de um representante exclusivo tinham, no conjunto, 38,01% do poder de voto, sendo 16,68% dos Estados Unidos, 8% do Japão, 4,57% da Alemanha, 4,38% da França e 4,38% do Reino Unido;
- b) no caso do Brasil, que tem sua representação feita em bloco, em um conglomerado de países que incluía Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Filipinas, Suriname e Trinidad e Tobago, àquela época seu poder de voto correspondia a 1,58% (sendo de 3,09% o poder do conglomerado).

A autora conclui, portanto, que há, sim, participação de atores nacionais nas decisões que propiciam a efetivação de financiamentos do BM que tenham como

demandatário o Brasil, pois além da anuência do Senado Federal, o país é acionário da instituição e tem, portanto, poder de voto. É evidente que tal poder é muito pequeno quando comparado com o que está de posse dos cinco países que têm representação individualizada, mas isso não justifica que se caia “em falácias habituais” como a que considera “que as orientações políticas das organizações multilaterais são impostas aos governos nacionais sem sua anuência” (ROSEMBERG, 2000, p. 65).

2.5. Intervenção social no Brasil, ajuste neoliberal e “reforma” do Estado

De acordo com LAURELL (1997, p. 156-160), o Estado intervencionista no Brasil, a exemplo dos demais países latino-americanos, só pode ser considerado como de bem-estar restrito ou incompleto. Isso acontece porque a história do desenvolvimento capitalista nesta região mostrou-se distinta da vivida pelos países europeus e do norte do continente americano, o que configurou Estados nacionais com características *sui generis*.

Citando Augustín de Cueva e Antonio Carlos Mazzeo, e reforçando as idéias de LAURELL, MONTAÑO assegura que a consolidação do sistema capitalista na América Latina em seus primórdios (século XIX) deu-se diferentemente dos países centrais e apresenta duas características:

- a) é um capitalismo de tipo oligárquico-dependente: baseado “no latifúndio tradicional e num esquema colonial de exportação de matérias-primas e importação de produtos industrializados” (MONTAÑO, 2002, p. 30); sua implantação, portanto, não deriva de uma revolução democrático-burguesa, mas de maneira reacionária e oligárquica por meio do setor agrário;

- b) é um capitalismo que se origina subordinado à fase imperialista: mantém-se e confirma-se, assim, “o elemento colonial e dependente dos nossos países, mudando apenas a modalidade e o centro da relação; Espanha-Portugal [por] Inglaterra [e] Estados Unidos”, pois se há uma independência política nominal, em contrapartida há uma dependência financeira, tecnológica e diplomática (MONTAÑO, 2002, p. 31).

Segundo COUTINHO (2000, p. 172), o Brasil já apresentava no século XX as características de sociedade ocidental, conceito, como já foi demonstrado, pensado por Gramsci.

Decerto, o Brasil foi claramente “oriental” durante o Império e a República Velha. Mas, sobretudo a partir de 30, com interrupções, com avanços e recuos, conhecemos um processo de “ocidentalização”, ou seja, de crescimento e complexificação da sociedade civil. Já somos hoje uma “sociedade ocidental”, na qual, portanto malgrado tudo, há uma “relação equilibrada” entre Estado e sociedade civil. Malgrado tudo porque, sem dúvida, somos um “Ocidente” periférico e tardio, o que implica a permanência entre nós de vastas zonas sociais tipicamente “orientais”. Mas esse era também o caso da Itália nos anos 30 – e Gramsci não hesitou, por isso, em considerá-la como parte do “Ocidente” (COUTINHO, 2000, p. 172).

Foi devido ao fato de o Estado brasileiro já se apresentar “ampliado” nas primeiras décadas do século XX (com a sociedade civil começando a se organizar politicamente) que foi possível que se estabelecesse um compromisso entre as classes – o mesmo pode ser estendido aos demais países da América Latina. Assim, ao longo do século XX, o capitalismo latino-americano começou a se sustentar na industrialização, o que requereu a constituição de alianças entre o capital nacional, o Estado e a classe trabalhadora. A condição de países dependentes só possibilitava que a industrialização se efetivasse com o estabelecimento de um amplo “pacto” entre aqueles setores:

Desenvolve-se no Brasil, como em outros países da região, a industrialização por substituição de importações, o que demandava forte intervenção estatal, participação engajada de trabalhadores, enquanto produtores e consumidores, e a transferência de tecnologia produzida nos países centrais. [...] Assim, a industrialização teve que ser feita tanto por meio da ampliação do emprego, para aumentar a produção, quanto da elevação do salário real, para aumentar o consumo (MONTAÑO, 2002, p. 31-32).

Tal “pacto” teria, desse modo, possibilitado “mesmo que tardia e inacabadamente”, uma espécie de “Estado social intervencionista” necessário para que o sistema capitalista ainda débil se desenvolvesse, e que oferecia “ganhos” que passaram a ser incorporados como direitos da classe trabalhadora. Assim, conclui o autor, a tardia e dependente construção de uma sociedade brasileira industrializada, fundada no trabalho urbano assalariado, propiciou a constituição de um também tardio e inacabado Estado “protecionista” (MONTAÑO, 2002, p. 32).

Foi especialmente no governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945) que o Estado “protecionista” ou “social-intervencionista” começou a se configurar. Em meio a uma política que visava ao estabelecimento de uma indústria nacional, e que não poderia ser obstruída por conflitos que partissem das camadas populares e que estivessem pautados na luta contra a exploração típica do capitalismo, certas concessões eram oferecidas aos trabalhadores, possibilitando que as leis trabalhistas fossem “consolidadas” em 1943. Para a classe trabalhadora, tais leis eram providenciais, pois jamais na história brasileira ela havia sido contemplada com um conjunto de direitos sociais que incluíam, entre outros, salário mínimo, férias remuneradas, aviso prévio e licença à gestante. Estabeleceu-se, assim, uma “paz social” oriunda do compromisso do Estado com as classes trabalhadoras e destas com o Estado: ele mantendo as leis trabalhistas e elas evitando conflitos que ameaçassem o arranjo institucional e social que então vigorava (IANNI apud MONTAÑO, 2002, p. 33). Esse Estado de bem-estar restrito ou incompleto, entretanto, foi caracterizado por um pacto conservador e um modelo econômico socialmente excludente, como demonstra RAICHELIS.

O padrão de intervenção do Estado brasileiro concentrou-se no financiamento da acumulação e da expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos de extensas camadas da população trabalhadora. Os grandes beneficiários da regulação *ad hoc* são as diversas frações do capital. [...] Ao contrário do que aconteceu historicamente com o capitalismo nos países centrais, o Estado nos países periféricos, e o brasileiro em particular,

não criou condições para a reprodução social da totalidade da força de trabalho, nem estendeu direitos de cidadania ao conjunto da classe trabalhadora, excluindo imensas parcelas da população do acesso mínimo às condições de sobrevivência (RAICHELIS, 1998, p. 66-67).

Com a preocupação primeira de manter o capitalismo em pleno funcionamento, o Estado deixou para segundo plano o cumprimento das leis que garantem os direitos sociais, que, na visão de LAURELL (1997, p. 174), nunca foram garantidos de forma cabal.

Ainda em relação ao Estado protecionista – ou nacional-desenvolvimentista, como é chamado por COUTINHO (2000, p. 97) – é importante caracterizar a burguesia industrial que se “uniu” à classe trabalhadora para efetivar a “paz social” necessária para o definitivo estabelecimento das bases capitalistas no Brasil. Para tanto, é necessário diferenciar classe dominante de classe hegemônica. “A burguesia é classe dominante no Brasil desde a abolição da escravatura, mas sempre dominou sem hegemonia” (COUTINHO, 2000, p. 147). Para este autor, dominar sem hegemonia significa ter o controle do poder político pela “pura dominação”, um “controle pelo alto” que visa tão somente a acumulação capitalista privada. A única ocasião em que a burguesia, que detém o capital, deu indícios de se tornar hegemônica (pelo consenso) foi justamente no período do nacional-desenvolvimentismo, quando conseguiu envolver segmentos das classes trabalhadoras para alcançar o seu projeto de sociedade.

Na verdade, durante o período populista (1950-1964), a burguesia industrial buscou (e por um breve período obteve) algo que eu chamaria de “hegemonia seletiva”, voltada para a obtenção do consenso de alguns segmentos das classes subalternas, em particular dos trabalhadores urbanos com carteira assinada, para o seu projeto “nacional-desenvolvimentista”. Mas é preciso insistir no caráter seletivo desta proposta hegemônica: restava excluído do seu raio de ação, por exemplo, todo o universo dos trabalhadores rurais, aos quais se negavam não só os direitos sociais, mas também (graças à proibição de voto dos analfabetos) o mais elementar dos direitos políticos. De resto, tão logo desapareceram as condições dessa relativa hegemonia – ou seja, uma elevada taxa de crescimento econômico, que permitia a geração de novos empregos e algumas concessões salariais –, a burguesia não hesitou em voltar ao modo de dominação que Gramsci chamou de “ditadura sem hegemonia” (COUTINHO, 2000, p. 97).

A burguesia brasileira, portanto, nunca conseguiu efetivamente superar o momento econômico-corporativo e atingir o ético-político, o que significa propor um projeto de nação a ser difundido pelas demais classes sociais: “ela nunca se propôs ser hegemônica” (COUTINHO, 2000, p. 138).

O padrão de intervenção social característico do getulismo, pois, vigorou até 1964, quando os militares assumiram o poder. A partir desta data, a cobertura das políticas sociais deixou de ser fragmentada e se consolidou com o desenvolvimento de “políticas de massa” que instituíram “novos mecanismos de formação de patrimônio dos trabalhadores (FGTS, PIS/Pasep)”, incluíram “os trabalhadores rurais na proteção social” e “ampliaram os ‘benefícios’ para os trabalhadores urbanos” (MONTAÑO, 2002, p. 34). Apesar da referida consolidação, a política social que caracterizava o período passou a ser colocada em xeque na mesma época em que o próprio Estado militar-autoritário era questionado.

No final dos anos 1970, [...] “indícios de esgotamento e crise desse padrão” de intervenção social estatal, nos aspectos organizacional, social e sobretudo financeiro, levam, na década seguinte, a uma série de tentativas de reestruturação. Porém, “a partir de 1985, e até 1988, as importantes modificações introduzidas nas políticas sociais brasileiras foram determinadas por todo um complexo quadro de transformações políticas, sociais e econômicas”, tais como: “o advento do governo da [chamada] nova República no bojo do movimento de redemocratização nacional; a possibilidade de ocupação de postos estratégicos nesse governo por pessoas e grupos políticos identificados até então como oposição [...]; a organização de movimentos sociais [...] que pressionavam por mudanças efetivas; e a mudança na política econômica, comprometida com a retomada imediata do crescimento” (SOARES apud MONTAÑO, 2002, p. 34).

Esse complexo quadro de transformações políticas, sociais e econômicas culminou com a promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988, que “consagrou o novo ‘pacto social’, resultado das lutas gestadas no período pós-ditatorial – onde uma base social organizada e mobilizada coabitava com uma extensa cúpula política e econômica de tendências democráticas, onde apareceram, junto aos chamados ‘novos movimentos sociais’, novos partidos políticos trabalhistas de massas, sindicatos operários, entre outros” (MONTAÑO, 2002, p. 34-35). Segundo NETTO (1999, p. 77), tal pacto consistia no compromisso estabelecido entre as forças sociopolíticas

de conviverem socialmente a partir da prioridade de “diminuir as fortíssimas assimetrias socioeconômicas geradas” no país até então. Assim, complementa NETTO (1997, p. 77), pela primeira vez na história brasileira vislumbrava-se uma espécie de Estado de bem-estar social, no qual os direitos sociais fossem consagrados explicitamente, e era possível implantar, por consequência, “uma política social compatível com as exigências de justiça social, eqüidade e universalidade”. No artigo 6.º da Constituição, pertencente ao Capítulo Dos Direitos Sociais, consta o seguinte texto: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000, p. 20).

Além dos direitos sociais, um outro elemento que diz respeito à participação política foi incorporado ao texto constitucional: o que trata da questão do protagonismo da sociedade civil. RAICHELIS explica o significado disso da seguinte maneira:

No processo mobilizador que culmina com a aprovação da Constituição de 1988, o tema da participação da sociedade na coisa pública ganha novos contornos e dimensões. Trata-se de uma tendência que vem se contrapor à forma centralizada e autoritária que prevalecera por mais de duas décadas na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes, no sentido da revalorização da participação popular e do poder local (RAICHELIS, 1998, p. 75).

Vislumbrava-se, portanto, a possibilidade de que a população pudesse atuar mais freqüentemente na elaboração e implementação das políticas públicas, por meio de conselhos, por exemplo, num verdadeiro movimento de aperfeiçoamento democrático (RAICHELIS, 1998, p. 80). MORAES (2000, p. 37) lembra também que “as pressões para ampliar a participação popular (voto, organização sindical, movimentos populares, manifestações de massa) geraram expectativas de controle público sobre atividades estatais (desprivatizar o Estado)”, além da “cobrança dos direitos de cidadania abafados pela repressão (a ‘dívida social’)”. A Constituição de

1988, portanto, “estabeleceu o arcabouço jurídico-político para uma política social de cunho universalizante” e que contava “com mecanismos de gestão amplamente democráticos (inclusive com a participação dos usuários) (NETTO, 1999, p. 84).

A grande ironia é que a Constituição, que trazia a novidade do reconhecimento de vários direitos sociais e da importância da participação social, entrou em vigor no momento em que as idéias neoliberais acerca do Estado e da sociedade começavam a ganhar importância no Brasil. O principal motivo disso foi o fato de em 1989 ser divulgado um programa de ajuste e estabilização institucional a que os países latino-americanos assolados pela crise da dívida, quase que em sua maioria, aderiram: o Consenso de Washington. Promovido por organismos financeiros internacionais como o BM, o FMI e o BID, o Consenso de Washington, que inaugurou a introdução do projeto neoliberal em mais de sessenta países (RAICHELIS, 1998, p. 71) pode ser entendido como

um núcleo de doutrinas, assim como a retórica que pretende dar-lhes sustentação e legitimação discursiva, [que] fundou-se num aparente acordo global que foi penetrando capilarmente no senso comum das administrações governamentais latino-americanas. Os meios acadêmicos e jornalísticos popularizaram esse conjunto de propostas e discursos como o Consenso de Washington, que subjaz nas decisões políticas de um conjunto de administrações governamentais que, além de sua heterogênea procedência ideológica, têm aplicado um mesmo receituário para enfrentar e superar os desafios da crise (GENTILI, 1998b, p.14).

Os países latino-americanos, por conseguinte, especialmente aqueles que experimentaram as ditaduras militares que realizavam obras públicas gigantescas por meio de endividamentos a juros flutuantes, ao final dos anos 1980 tornaram-se completamente inadimplentes em relação às dívidas externas. Sua renegociação passou a ser condicionada pelos programas de ajuste, tal como o Consenso de Washington preconizava. Constituído por dez tipos específicos de reforma – disciplina fiscal, redefinição das prioridades do gasto público, reforma tributária, liberalização do setor financeiro, manutenção de taxas competitivas, liberalização comercial, atração das aplicações de capital estrangeiro, privatização de empresas

estatais, desregulação da economia, proteção de direitos autorais (GENTILI, 1998b, p. 14) – pode-se resumir em três os eixos centrais articuladores da proposta (RAICHELIS, 1998, p. 71-72):

- a) estabilização: com vistas a baixar os índices inflacionários no curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público;
- b) ajuste estrutural: com vistas a aumentar a competitividade da economia a partir da abertura comercial, da desregulamentação de preços e da reforma tributária;
- c) privatização: a partir, principalmente, da “reforma” do Estado, com vistas a transferir empresas e serviços públicos para o setor privado¹¹.

Embora tenha sido no governo de Fernando Henrique Cardoso que a implementação do programa neoliberal tenha ocorrido de fato, foi na breve administração de Fernando Collor de Mello que tal programa foi inaugurado, logo após as negociações da dívida brasileira com o FMI.

A eleição de Collor traz inúmeras mudanças em relação ao período anterior. No cenário econômico, este momento representa um claro divisor de águas, no sentido de inserir o Brasil dentro de um quadro internacional que impõe novas perspectivas de competitividade no cenário da globalização. Se antes o tema da reforma do Estado era posto timidamente, agora é escancarado com todas as letras. Demanda-se o enxugamento do quadro de pessoal da União, e o patrimônio público – de carros velhos a residências ministeriais – é posto a venda. A privatização emerge como a palavra de ordem (VIEIRA, 2000, p. 90).

A “reforma” do Estado, portanto, é entendida como um desdobramento do eixo central “privatização” da proposta de inserção dos países periféricos no capitalismo no início da década de 1990. Essa reforma é recomendada pelos organismos internacionais que advogam os postulados neoliberais de modo a

¹¹ O termo “Consenso de Washington” foi cunhado pelo economista inglês John Williamson que em recente entrevista afirmou: “O que ficou conhecido como Consenso de Washington falhou. Quando alguns países eliminaram as barreiras para o fluxo de capitais de forma rápida, foi um desastre. Com isso, os investimentos especulativos passaram a entrar e a sair sem muitas restrições. Esse foi o caso de alguns países asiáticos e, de certa forma, também do Brasil na década de 90” (WILLIAMSON, 2002, p. 11).

“minimizar” o Estado, ou seja, eximi-lo das atividades que não lhe são específicas. Em outros termos, significa que o Estado deve deixar de ser um produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo, em regulador do processo de mercado: Estado-regulador, Estado-articulador, Estado-supervisor, Estado-competidor e Estado-avaliador são algumas das definições utilizadas para nomear esse novo Estado (AFONSO, 2001, p. 25). BATISTA (1999, p. 43) esclarece que a “reforma” do Estado é executada a partir:

- a) da redução dos gastos sociais e com pessoal;
- b) da flexibilização das relações de trabalho no serviço público, com novas formas de gestão pautadas em modelo gerencial de administração e competição;
- c) da descentralização das políticas públicas, cuja gestão é repassada a entidades de direito público e/ou privado que passarão a receber recursos oriundos do fundo público;
- d) da implementação de programas de qualidade total e participação visando à avaliação de desempenho e inspirados em modelos gerenciais próprios de empresas privadas;
- e) e de programas de desregulamentação com vistas a eliminar entraves ao modelo proposto.

Antes, porém, de se adentrar no caso brasileiro da “reforma” do Estado, é importante reproduzir as considerações feitas por RAICHELIS no que concerne à adoção das idéias neoliberais pelos governos latino-americanos concretizada nos “programas de ajuste” que marcaram o final da década de 1980 e início da de 1990.

Apesar da adoção deste conjunto de medidas pela maior parte dos países da América Latina, ressalvadas as particularidades que assumem cada um, é hoje consenso inegável que na maioria dos casos este processo de ajuste trouxe efeitos altamente regressivos, dando lugar a um verdadeiro *apartheid* econômico e social, agravando as desigualdades, aumentando a pobreza e provocando profunda dualização da sociedade, com rebatimentos nas formas de violência social sem precedentes, ao mesmo tempo em que reforçou a vulnerabilidade dos já frágeis Estados nacionais (RAICHELIS, 1998, p. 72).

Toda essa “exclusão social” é visível porque o neoliberalismo não é um projeto que visa à constituição de nações e de sociedades nas quais a totalidade da população seja “incluída”: com as idéias de “menos política, mais mercado”, “menos coletivo, mais individual”, “menos direitos, mais desigualdade”, ele faz a apologia do privado e descarta a esfera pública.

2.5.1. A “reforma” do Estado brasileiro

De acordo com NETTO (1999, p. 79), o governo Cardoso foi o grande responsável pela “inviabilização da alternativa constitucional da construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universalizados” e pela implementação no Brasil do “projeto político do grande capital” que se concentrou fundamentalmente na “reforma” do Estado. Tal projeto político, que era baseado nos pressupostos neoliberais de desregulamentação dos mercados, redução do papel empresarial estatal e dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, entre outros, mostrava-se, contudo, incompatível com a ordem constitucional brasileira.

Com o intuito de promover as alterações necessárias para que os postulados do Consenso de Washington pudessem ser aplicados nas políticas brasileiras, já no início de 1995 (primeiro ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso) o então titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira¹², foi incumbido de coordenar a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (doravante Plano Diretor), cuja função seria definir “objetivos e estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”, procurando “criar condições para a reconstrução da

¹² O então ministro do MARE participou, em janeiro de 1993, como representante do Brasil na reunião que se seguiu àquela em que foram estabelecidos os postulados neoliberais que ficaram conhecidos como Consenso de Washington (MONTAÑO, 2002, p. 38).

administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 1). Em novembro do mesmo ano, o texto foi aprovado pelo presidente da República.

De acordo com o documento, o Estado brasileiro, em função das características intervencionistas que apresentava já no começo do século XX, “desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva”, o que promoveu distorções no mercado, “que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 1990” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 3). A crise do Estado, portanto, define-se como:

(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 5).

Os itens (1) e (2) estão de acordo com o diagnóstico feito pelo pensamento neoliberal acerca da crise do Estado. Em relação ao terceiro item, convém frisar que no plano há a apresentação de três tipos de administração pública:

- a) patrimonialista: nela a *res publica* não é diferenciada da *res principis*, o que torna o nepotismo e a corrupção inerentes a ela;
- b) burocrática: surgida na segunda metade do século XIX como resposta ao patrimonialismo, prima pelo controle dos abusos (sua qualidade) mas peca pela ineficiência e auto-referência advindas dos processos rígidos de controle estatal;
- c) gerencial: surgiu na segunda metade do século XX, aproveita o que a burocrática tem de melhor, embora de forma mais flexível, e baseia-se na eficiência e na qualidade dos serviços “tendo o cidadão como beneficiário

principal” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 9).

O terceiro objetivo citado, assim, é transformar a administração pública brasileira “mais eficiente e voltada para a cidadania” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 6), o que pressupõe transformá-la de burocrática (ineficiente, rígida, voltada para si própria e para o controle interno) para gerencial (eficiente e flexível, voltada para o atendimento do cidadão-cliente). Assim, os modelos e métodos de gestão empresarial privada são adaptados para a administração pública, na tentativa de deixá-la mais “racional”. O que se pretende, então, é uma “visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais” que “deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 11).

Como providências necessárias e inadiáveis para resolver a crise pela qual passava o Estado brasileiro, foram enumerados os seguintes aspectos:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 5).

Embora a crise fiscal e a inoperância do Estado de tipo interventor sejam consideradas como fatores deflagradores da crise, percebe-se no documento que a reforma proposta em relação à administração pública é a crucial e da qual todas as

demais dependem. Convém, portanto, demonstrar de que maneira Estado e aparelho de Estado são diferenciados no documento.

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o "poder extroverso", ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou administração pública *lato sensu* compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três Poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 31).

Como o próprio nome do documento indica, a "reforma" que se pretende realizar tem no aparelho de Estado, ou seja, na administração pública propriamente dita, o seu objeto. É evidente que as alterações sofridas na administração pública repercutirão no Estado, entendido como organização burocrática. Segundo o documento, é no aparelho de Estado que devem ser feitas as mudanças necessárias para que o Estado se livre da crise na qual está inserido. Para tanto, considera-se imprescindível delimitar as áreas de atuação de seu aparelho, tarefa apresentada no plano.

Quatro setores, segundo o documento, constituem o aparelho de Estado:

- a) núcleo estratégico: corresponde "ao governo em sentido lato". É o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento, portanto, o setor em que as "decisões estratégicas são tomadas". Corresponde "aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas" (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 31-32);
- b) atividades exclusivas: correspondem "ao setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar". São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. São exemplos "a cobrança e

fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 32);

- c) serviços não-exclusivos: “correspondem ao setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor, por conseguinte, não possuem o poder de Estado. Este, porém, “está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais¹³, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ [ou externalidades] relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado”. As universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus são exemplos desse setor (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 32);
- d) produção de bens e serviços para o mercado: corresponde à área de atuação das empresas e se caracteriza “pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura”. Tais atividades ainda estão no Estado principalmente por dois motivos: porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento ou porque “são atividades

¹³ Luiz Carlos Bresser Pereira argumenta que tais direitos assim o são devido a algumas questões, dentre as quais um “argumento ético”: “[As] atividades de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a defesa do patrimônio cultural, o estímulo às artes não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado. Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades [...]. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos” (PEREIRA, 1997, p. 23).

naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 32).

A cada um dos setores corresponde, especifica ainda o documento, um tipo de administração pública. Assim, no núcleo estratégico, onde se dá efetivamente o poder decisório, deve existir um misto dos paradigmas burocrático (devido à segurança e efetividade das decisões) e gerencial (devido à eficiência). Nas atividades exclusivas, nas quais o que importa é a qualidade e o custo dos serviços oferecidos aos cidadãos, a administração deve ser gerencial. O mesmo acontece com as atividades não-exclusivas e de produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 32-33). A cada setor também corresponde uma forma de propriedade.

Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 33).

Tal **propriedade pública não-estatal** seria indicada, portanto para as atividades não-exclusivas, pois nela não se exerce o poder de Estado e tampouco é propriedade privada.

A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 34).

Por ser de utilidade pública, ela precisa demonstrar clareza na sua gestão, mas por ser não-estatal pode ter uma gestão mais flexível, mais de acordo com os mecanismos de mercado.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas, por sua vez, a propriedade tem de ser necessariamente estatal. Já no setor de produção de bens e serviços para o mercado, “dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 34).

Decorrem dessa classificação dos tipos de setores, de administração pública e de forma de propriedade dois processos que, segundo o plano, inscrevem-se na “reforma” do Estado como elementos fundamentais para o seu sucesso: a **privatização** e a **publicização**.

A privatização consiste em transferir para o setor privado as atividades que ainda são controladas pelo Estado, mas que não mais precisam disso, pois foram por ele assumidas num momento em que era preciso alcançar objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Na atualidade, o Estado não pode mais chamar para si essas atribuições, “daí a generalização dos processos de privatização das empresas” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 6). Já a publicização consiste na descentralização “para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 7). Seria, portanto, a transformação de uma organização estatal (por extinção) em de direito privado, porém pública não-estatal – a Organização Social (OS) –, já que não visa ao lucro mas ao atendimento dos cidadãos com a prestação de serviços públicos, “estabelecendo-se um sistema de **parceria** entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 7). Cabe lembrar que

as Organizações Sociais têm um regime jurídico próprio no qual, por exemplo, são dispensados o processo licitatório e o concurso público.

Para o setor de serviços não-exclusivos, assim, está previsto o Programa Nacional de Publicização, criado na Lei 9.637 de 15 de maio de 1998, que possibilita a qualificação de entidades como Organizações Sociais (incluídas no universo do terceiro setor), às quais será transferida a gestão de bens e de serviços públicos. A publicização, portanto, consiste na transferência às Organizações Sociais (entidades de direito privado) de atividades hoje desempenhadas por órgãos públicos e que passarão a se constituir em atividade privada de interesse público, a ser fomentada pelo Estado mediante celebração de contrato de gestão¹⁴, e não mais como serviço público. Essas organizações, portanto, transitam em uma área que difere tanto da natureza estatal quanto da natureza privada, sendo definidas como públicas não-estatais, o que, segundo o plano, constitui um espaço que tem um papel de intermediação ou facilitador do aparecimento de novas formas de controle social (pela própria população usuária dos serviços sociais públicos) e de parceria. O objetivo, portanto, é modernizar o Estado de modo que seu papel seja revisto e reduzido e que tenha na parceria com a sociedade um de seus elementos fundamentais.

Desse modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 7).

¹⁴ Instrumento jurídico firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades não-exclusivas. Deve ser elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, e discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social. Após a aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, deve ser submetido ao ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada (BRASIL. LEI N. 9.637, de 15 de maio de 1998).

O documento ainda faz várias referências à Constituição de 1988, considerada como um “retrocesso burocrático sem precedentes” que tornou o aparelho de Estado inviável.

Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 14-15).

“Reformar” o aparelho de Estado, portanto, pressupõe “reformas” na Constituição, lei máxima que rege suas especificidades. Por esse motivo, o plano pressupõe que uma reforma constitucional seja aprovada no Congresso, a partir de emendas, especialmente no que tange à previdência dos servidores públicos e à administração pública.

Esses seriam, em resumo, os aspectos mais importantes para o desenvolvimento dessa dissertação, já que não é interessante nesta tarefa tratar de todo o conteúdo do plano diretor. O objetivo foi apresentar a idéia de “reforma” do Estado e seu aparelho, a da divisão dos setores desse aparelho e suas características, bem como os mecanismos de privatização e publicização preconizados. Essas questões são fundamentais para a compreensão dos rumos que as políticas sociais (incluídas aí as referentes à educação) tomaram a partir dos anos 1990 e apresentam na atualidade. Proceder-se-á na seqüência a uma consideração crítica do Plano Diretor a partir da contribuição de alguns autores.

Apesar de reproduzir muitas das idéias neoliberais acerca do papel do Estado e ter, por conseguinte, um conteúdo completamente pautado pela necessidade de promover os “ajustes estruturais” tão propalados por aquele ideário, afirma-se no Plano Diretor que a opção neoliberal mostrou-se irreal e que a ideologia do Estado

mínimo por ela defendida mostrou-se uma proposta inadequada e utópica para resolver a questão da reforma Estado (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 5 e 34). O plano estaria, portanto, além do intervencionismo estatal e do neoliberalismo, adotando uma linha alternativa aos dois modelos. Basta uma leitura atenta, contudo, para verificar que todo o conteúdo do plano é pautado nas idéias de reformas e ajustes postuladas pelo neoliberalismo. Para MONTAÑO (2002, p. 44), “a reforma gerencial não é outra coisa senão a continuidade do ajuste estrutural macroeconômico”. De fato, temas caros à agenda neoliberal são abordados como sendo imprescindíveis para a concretização da reforma do aparelho de Estado: descentralização, privatização e transferência de atividades consideradas competitivas para a iniciativa privada, entre outros.

Considera-se que a temática da publicização seja a que maior envolvimento tem com a questão das políticas sociais. Isso porque ela vem à tona no momento em que as idéias preponderantes sobre tais políticas referem-se sobretudo ao corte de gastos sociais e à transferência de sua implantação e financiamento para outros atores sociais que não o Estado. Embora o fomento da área social esteja compreendido nas atividades exclusivas do Estado (como a educação básica, a saúde e a previdência), percebe-se que o Plano Diretor tende a considerar aquela área como competitiva dentro das relações de mercado, o que é preocupante do ponto de vista dos direitos sociais adquiridos, pois ainda é muito tênue a linha que difere privatização e publicização. Até o presente momento, no entanto, a publicização não se concretizou da maneira que o plano desejava, ao contrário do programa de privatização. Percebe-se que há, em contrapartida, uma difusão muito generalizada da idéia de que a propriedade pública não-estatal, ou seja, que não é estatal mas é privada com vistas ao bem comum, é a mais adequada para resolver as questões sociais que perpassam a sociedade. Tal idéia é defendida pelos partidários do terceiro setor, claramente beneficiado por essa iniciativa da publicização, pois são entidades de direito privado com finalidades públicas e que se

valem de recursos públicos¹⁵. O que não é explicado no plano é o porquê das organizações ligadas ao terceiro setor serem consideradas o lócus da transparência e da participação da comunidade, já que estão, como qualquer outra área pública estatal, sujeitas ao clientelismo e aos desvios de sua finalidade.

Em relação à publicização, SANTOS (1998, p. 1), que a chama de **privatização branca**, adverte que se trata de uma manipulação de formas jurídicas e conceitos que tem como objetivo “descaracterizar o Estado enquanto responsável direto pela prestação de serviços públicos essenciais”. Ele é transformado, portanto, “naquilo que os estudiosos chamam de Estado mínimo comprador”, no qual a “relação de cidadania se converte numa relação de consumo”, pois ele passa a “gerir contratos e não instituições” (SANTOS, 1998, p. 1). Além de tal manipulação, a publicização, a partir da lei 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre o Programa Nacional de Publicização, está eivada de violações à Constituição. Em 1.º de dezembro de 1998, uma ação direta de inconstitucionalidade foi impetrada junto ao Supremo Tribunal Federal contra a referida lei. Dentre as impropriedades e imprecisões da lei da publicização estão as seguintes ofensas aos princípios constitucionais:

- a) da licitação, com os artigos 4º, VIII, 5º, 11, 12, § 3º e 17 da lei chocando-se com os artigos 22, XXVII, 37, XXI e 175 da Constituição Federal;
- b) da legalidade na gestão de pessoal, no que tange à realização de concurso público, expressa nos artigos 37, II, e 169 da Constituição.

Muitos juristas, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Junior e Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, asseguram que as Organizações Sociais em momento algum podem ser classificadas como alheias às entidades que integram a administração pública, estando sujeitas, portanto, à tutela

¹⁵ GENTILI (1998, p. 75), ao abordar a temática da privatização do campo educacional, desenvolve uma tipologia da privatização levando em conta fornecimento e financiamento dos serviços públicos. “Em suma, a privatização envolve uma dinâmica onde se combinam três modalidades institucionais complementares: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total)”. Para este autor, portanto, a publicização é, na realidade, privatização.

do Estado e, por conseguinte, submetidas aos dispositivos constitucionais que ordenam essa administração (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A LEI N. 9637/98, 1.º DE DEZEMBRO DE 1998).

DI PIETRO aborda a questão da coisa pública ao fazer uma crítica à manipulação jurídica a que se referiu SANTOS (1998), manipulação esta que tenta explicar qual seria a vantagem da criação de uma forma híbrida, como as organizações sociais, apesar de já existirem entidades, como as autarquias e fundações instituídas pelo poder público, que alcançam os mesmos fins perseguidos pela publicização.

Verifica-se um grande paradoxo no direito brasileiro. Procuram-se os meios privados de atuação da Administração Pública, porque se entende que o regime jurídico a ela imposto pelo direito positivo impede seu funcionamento adequado. Como se fala em modernização e eficiência da Administração Pública, tem-se que deduzir que a mesma é vista hoje como antiquada, ultrapassada e ineficiente, na consecução dos fins tutelados pelo Estado. No entanto, paradoxalmente, ao invés de procurar flexibilizar os meios de atuação da Administração Pública, pela alteração dos dispositivos legais e constitucionais que a emperram, prefere-se manter a rigidez do direito positivo e a procura de formas paralelas à margem desse mesmo direito. Por outras palavras, o direito positivo é bom como fachada, como norma escrita, como direito posto, mas ruim como direito aplicado. E caberia indagar: qual a razão pela qual a Constituição estabeleceu normas sobre licitação, concurso público, controle, contabilidade pública, orçamento e as impôs para todas as entidades da Administração Pública? Será que as impôs porque se entendeu que elas são essenciais para proteger a coisa pública ou foi apenas por amor ao formalismo? E se elas são essenciais, como se pode conceber que, para escapar às mesmas, se criem institutos paralelos que vão administrar a mesma coisa pública por normas de direito privado, inteiramente à margem das normas constitucionais? (DI PIETRO apud AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A LEI N. 9637/98, 1.º DE DEZEMBRO DE 1998).

Depois dessa breve incursão pelo direito, pode-se retomar o motivo pelo qual a Constituição de 1988 é tratada no Plano Diretor como um retrocesso burocrático: ela garante direitos sociais e exige procedimentos por parte da administração pública que são incompatíveis com boa parte dos princípios nos quais se assenta o plano, especialmente no que diz respeito à publicização, cuja verdadeira motivação, de acordo com MONTAÑO (2002, p. 47), é "a diminuição dos custos" das atividades sociais – não pela maior eficiência das organizações que a oferecerão, mas pela "perda das suas dimensões de universalidade, não-contratualidade e de direito do

cidadão”, dimensões que não são contempladas nos mecanismos de mercado, os quais o Plano Diretor considera ideais para reger as atividades não-exclusivas (que são permeadas pelas políticas de cunho social). O autor complementa seu pensamento afirmando que a parceria preconizada no Plano Diretor entre o Estado e as Organizações Sociais visa somente a retirada da questão social “do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidades sociais” (MONTAÑO, 2002, p. 45-46). No entender de COUTINHO,

o sentido último da “reforma” proposta pelo atual governo não aponta para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas visa submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma “contra-reforma”, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da “modernização”, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais; e, por outro, em nome da “privatização”, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, a da “mundialização do capital” (COUTINHO, 2000, p. 123).

* * *

O objetivo deste primeiro capítulo foi apresentar temas gerais que estão indissociavelmente ligados à questão principal da dissertação que é uma reflexão sobre o significado da parceria firmada entre o poder público e a sociedade civil na área educacional. Na seqüência, tal questão será tratada em sua especificidade histórica, ou seja, como característica de um governo – o de Fernando Henrique Cardoso – e como fenômeno que expressa uma realidade permeada de sutilezas e contradições.

3. SOCIEDADE CIVIL NO NEOLIBERALISMO: SOLIDARIEDADE, TERCEIRO SETOR E PARCERIAS

3.1. A solidariedade no governo Cardoso: “fermento da cidadania em busca da igualdade” ou constitutiva de “não-direito”?

A temática da parceria entre sociedade civil e Estado foi tratada pelo governo Cardoso desde o início do primeiro mandato como uma estratégia para se alcançar o desenvolvimento social no Brasil. A intenção era construir políticas sociais públicas que tivessem na solidariedade o princípio para combater a pobreza e a exclusão social. O exemplo mais concreto desse encaminhamento foi a criação, já em março de 1995 (primeiro ano do primeiro mandato), do Conselho da Comunidade Solidária¹⁶ que, atuando em áreas sociais marcadas pela falta de recursos e sem o atendimento necessário pelo poder público, promoveria a parceria entre as organizações da sociedade civil e o governo e a articulação de parcerias dentro do próprio governo entre os níveis federal, estadual e municipal.

O trabalho do Conselho da Comunidade Solidária teve início em 1995 e evoluiu com base na constatação de que a sociedade civil contemporânea se apresenta como parceira indispensável de qualquer governo no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e da exclusão social.

Passamos, então, a atuar em três grandes linhas: adotando medidas para o fortalecimento da mesma sociedade civil, desenvolvendo a interlocução política sobre temas sociais com diversos atores e criando programas inovadores. Esses programas, marcados por um novo modelo de gestão, oferecem-se como alternativa viável ao mero assistencialismo, caracterizado pela ineficiência e obsolescência de políticas centralizadoras (CARDOSO, 1999a).

A sociedade civil, assim, é conclamada a participar ativamente no combate à desigualdade social, tanto que recebeu atenção especial no programa, com direito a mobilizar uma das três áreas de atuação. Na linha que diz respeito ao fortalecimento da sociedade civil, “as ações vão desde mudança nas leis que regem o Terceiro

¹⁶ Em 1999 era composto por 28 personalidades notáveis da sociedade brasileira, além dos Ministros da Saúde, Educação, Trabalho e Casa Civil.

Setor (que será objeto de estudo na seção 3.2.) até projetos de incentivo ao voluntariado, passando ainda pela Rede de Informações do Terceiro Setor, um projeto implantado na internet (www.rits.org.br) especializado em prestar informações e consultorias às entidades, tanto no que se refere a novas tecnologias, como em questões jurídicas e de financiamentos” (CARDOSO, 1999b). Em relação à interlocução política, são realizadas reuniões freqüentes envolvendo diversos setores da sociedade como sindicatos, associações, fundações, além do terceiro setor “para criar consensos em torno de uma agenda social prioritária, ou seja, para definir da forma mais democrática possível as ações mais importantes em áreas como Reforma Agrária, Renda Mínima e Educação Fundamental, Segurança Alimentar e Nutricional, Criança e Adolescente, Alternativas de Ocupação e Renda, Ações para a Juventude” (CARDOSO, 1999b). No que diz respeito à criação de programas inovadores, estão ações como o Universidade Solidária¹⁷ (no qual estudantes universitários desenvolvem atividades educativas em comunidades que vivem em situação de extrema pobreza), a Capacitação Solidária¹⁸ (no qual ONGs oferecem cursos profissionalizantes para jovens) e o Alfabetização Solidária¹⁹ (no qual se promove a alfabetização de jovens de 12 a 18 anos por meio de trabalho voluntário de pessoas das próprias comunidades) (CARDOSO, 1999b). Ainda merecem ser destacados o Programa Voluntários, que incentiva o voluntariado e a criação de centros para orientá-los, e a Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS), destinada a divulgar as ações desenvolvidas pelo terceiro setor.

¹⁷ O Universidade Solidária “cresceu de tal maneira que, hoje, o trabalho é realizado ao longo de todo o ano e não mais apenas no período de férias” (CARDOSO, 1999a).

¹⁸ “Entre 1996 e 1998, o programa financiou 736 cursos profissionalizantes para 21 mil jovens. No primeiro semestre de 1999, um novo salto: mais mil projetos foram realizados, capacitando 31 mil jovens. Nesse caso, a atividade também não se resume a números. Observe-se que os 1.745 cursos realizados foram propostos por organizações não-governamentais (982 no total), com base em necessidades culturais e econômicas identificadas nas comunidades. Por isso, muitos projetos apresentam propostas incomuns, que jamais seriam contempladas por modelos convencionais de ações profissionalizantes” (CARDOSO, 1999a).

¹⁹ “O Alfabetização Solidária, por exemplo, começou a atuar em 1997 com 9.200 alunos em 38 cidades. Este ano [1999] estará presente em 866 municípios do Norte e Nordeste e nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, beneficiando cerca de 800 mil pessoas” (CARDOSO, 1999a).

O novo modelo de gestão a que se refere CARDOSO significa, sobretudo, **descentralização**, tanto financeira quanto de execução, o que já antecipava, àquela época, as idéias que viriam ser apresentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado em novembro de 1995: “Em todas as linhas de ação, o Conselho da Comunidade Solidária inaugurou um processo inédito de mobilização social no Brasil, articulando de modo transparente recursos de todos os tipos, intelectuais e financeiros, provenientes do Estado, da iniciativa privada e do setor privado sem fins lucrativos (o terceiro setor)” (CARDOSO, 1999a). O Conselho formula “propostas flexíveis de atuação” e só as executa em casos excepcionais: “a atuação na ponta fica, cada vez mais, para as entidades da sociedade civil, que têm mais habilidade e flexibilidade [para fazê-lo]” (CARDOSO, 1999b).

O grande objetivo do Conselho da Comunidade Solidária, portanto, é mobilizar a sociedade civil a partir do sentimento de solidariedade, para atuar diretamente na elaboração e implantação das políticas sociais que têm relação direta com a questão da desigualdade e exclusão social, seja nas rodadas de interlocução política ou na execução dos programas. A solidariedade, aliás, foi um tema abordado enfaticamente pelo presidente Cardoso já em seu discurso de posse em 1.º de janeiro de 1995.

O sentimento que move esse apoio de todos ao País tem um nome: solidariedade. É ela que nos faz sair do círculo pequeno dos nossos interesses particulares para ajudar nosso vizinho, nosso colega, nosso compatriota, próximo ou distante. Nós, brasileiros, somos um povo solidário. Vamos fazer desse sentimento a mola de um grande mutirão nacional, unindo o governo e comunidade para varrer do mapa do Brasil a fome e a miséria. [...] Vamos fazer da solidariedade o fermento da nossa cidadania em busca da igualdade (BRASIL. DISCURSO DE POSSE, 1995).

Em 1996, em conferência apresentada em Nova Delhi, Índia, o presidente Cardoso, ao abordar a globalização e suas repercussões no campo social, defendeu a configuração de um Estado “que intervenha menos e melhor”, “que seja capaz de mobilizar seus recursos escassos para atingir prioridades selecionadas”, “que possa

canalizar seus investimentos para áreas vitais na melhoria da posição competitiva do país, tais como infra-estrutura e serviços públicos básicos, entre os quais melhor educação e saúde”, “que esteja pronto a transferir para mãos privadas empresas melhor administradas por elas” (CARDOSO, 1996, p. 3). Esse tipo de Estado, continua o presidente, só pode ser possível se o princípio solidário permear toda a sociedade civil de modo a inaugurar uma nova ética.

É chegado o tempo de tentarmos reintroduzir a ética da solidariedade nas formas de atuação do Estado e, através delas, no conjunto da sociedade. Os Governos não podem fazer tudo, nem as lideranças mundiais. Não obstante, em razão do papel que desempenham, do exemplo que podem dar, os Governos e seus líderes podem ser catalisadores da mudança, trazendo de volta valores éticos numa época que parece ser deles carente.

No plano internacional, a ética da solidariedade pode levar a novas utopias, ainda que mais modestas, para preencher o vácuo ideológico deixado pelo colapso das grandes utopias do passado. A ética da solidariedade deveria inscrever na agenda internacional o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, agora dentro de uma nova perspectiva, que possa combater a indiferença em relação à marginalização, à exclusão, à fome e à doença, problemas que estão na raiz das questões das migrações e da violência no mundo todo.

No plano interno de cada um de nossos países, a ética da solidariedade deverá estar a serviço da formação de novas modalidades de parceria entre a sociedade e o Governo; deverá auxiliar, através da educação, a sociedade a organizar-se, de modo que ela se torne mais autônoma e menos dependente de Governos que têm menos recursos; deverá dar maior importância ao desenvolvimento da comunidade e à construção da nação, da cidadania. Cidadãos e elites precisam exercer sua responsabilidade social se quisermos viver num mundo melhor (CARDOSO, 1996, p. 8).

Quando afirma que os governos não podem fazer tudo e não dispõem de recursos para levar a cabo suas políticas, e que a parceria entre Estado e sociedade civil é imprescindível para que se viva em um “mundo melhor”, o presidente Cardoso nada mais faz do que reproduzir o ideário neoliberal que tem como premissas a redução dos gastos sociais e a descentralização das políticas públicas. O modo como as palavras se apresentam, no entanto, encobrem essas premissas, pois os argumentos da “ética solidária” e do fortalecimento da sociedade civil seduzem amplos setores sociais, cujos indivíduos, tocados pelo apelo, passam a executar trabalho voluntário ou a apoiar ONGs e entidades sem fins lucrativos que atuam na área social com a certeza de que estão fazendo um “mundo melhor”. É evidente que o sentimento de solidariedade é nobre e deve mover o indivíduo a ajudar o próximo.

A questão, entretanto, é que a solidariedade individual pregada tanto nos discursos presidenciais quanto no Conselho da Comunidade Solidária serve de instrumento para a efetivação das idéias neoliberais no campo das políticas sociais. Ademais, a pretensão de fazer da “ética da solidariedade” uma utopia, um projeto de sociedade, revela que a questão se encaminha para o âmbito da ideologia – que é a “força concreta de unificação da sociedade” (SEMERARO, 1999, p. 84) ou, no dizer de GRUPPI (1983, p. 82), “o grande cimento do bloco histórico” –, pois é interesse do Estado submeter a sociedade a um consenso, de modo que aqueles que detenham o capital (e são atualmente representados por ele) possam construir sua hegemonia.

Segundo GUSMÃO (2000), a solidariedade, tal qual é difundida no governo Cardoso, se constitui como ideologia, pois tem a tarefa de unificar o bloco social que, longe de se apresentar homogêneo, é marcado por profundas contradições. Ao possibilitar que forças diferentes e antagônicas se aglutinem (como na metáfora do cimento de GRUPPI), a ideologia da solidariedade presta um serviço à classe dirigente, pois ofusca o “conflito real entre interesses opostos e as causas estruturais da pobreza”, reforçando sua hegemonia e garantindo a acumulação capitalista sem o perigo iminente de conflitos de classe (GUSMÃO, 2000, p. 99-101). Assim, de acordo com essa ideologia, não há luta de classes justamente porque a solidariedade é interclasses. O conceito de sociedade civil, tal como foi pensado por Gramsci, nesse caso, é compreendido numa perspectiva conciliadora: de lugar de luta de classes passa a ser lugar do convívio pacífico dos interesses mais variados possíveis. Então, assevera GUSMÃO (2000, p. 101), “não há uma ‘verdadeira solidariedade’ e uma ‘falsa solidariedade’ – a dos trabalhadores e a burguesa –, mas uma solidariedade que oculta a luta de classes, portadora de uma visão parcial de sociedade, que não considera as relações sociais no interior do capitalismo baseadas na propriedade dos meios de produção e na apropriação privada do excedente”. E quando o presidente se refere à solidariedade como uma nova utopia, mais modesta, que deve ocupar o vácuo ideológico deixado pelas grandes utopias,

percebe-se que a pretensão é não considerá-la como ideologia, como se ideologia fosse algo já ultrapassado, que não condissesse com os desafios da atualidade. A solidariedade, portanto, é considerada como uma ética, uma concepção de mundo onde não há conflitos nem divergências.

Nessa perspectiva, a solidariedade tem a conotação de uma categoria apolítica e unificadora da sociedade, “limpa” de qualquer convicção, num mundo sem ideologias. A solidariedade difundida tem a característica de uma ideologia denegatória do próprio conceito de ideologia, que conquista espaço no momento em que se operam transformações produtivas no mundo. Sob a aparência da convivência pacífica e da colaboração dos ricos com os pobres, de fato a solidariedade neoliberal procura, inversamente, a colaboração dos trabalhadores com os donos do capital, pela via do consentimento na fratura de sua solidariedade e de sua união. Além disso, esse consentimento significa hoje, para os que estão trabalhando, a concordância com a redução de direitos em troca de emprego (GUSMÃO, 2000, p. 104).

A essa solidariedade individual e voluntária, que é instrumental ao neoliberalismo, opõe-se um outro tipo de modalidade, que MONTAÑO (2002, p. 236) chama de sistêmica. Tal solidariedade tem relação com as políticas sociais estatais típicas do Estado de bem-estar social que se dão mediante contribuição compulsória de toda a sociedade. Como a questão social é de responsabilidade do Estado, ela o é também de toda a sociedade que financia a intervenção estatal nas áreas abrangidas por tal questão: daí a solidariedade ser sistêmica. Esse tipo de solidariedade, portanto, tem um caráter universal e constitui direito social. O que diferencia uma modalidade da outra é a forma como a solidariedade é compreendida: ela tanto pode ser um direito – com característica de opção (ser voluntário a partir de valores altruístas, portanto individuais) –, como uma obrigação – com característica de atividade compulsória (exigida em lei e operacionalizada pelo Estado de tipo de bem-estar social).

A questão é que, no primeiro caso, quem requer a ação solidária deve apelar para a boa vontade, a disponibilidade, a sensibilidade de outrem, deve se resignar a aceitar o que vier (se vier) e como vier (“a cavalo dado não se olham os dentes”). No segundo caso, a obrigatoriedade da ação solidária é constitutiva de direito social; aqui quem requer a solidariedade tem o direito de obtê-la. Isto é, a solidariedade pensada como direito do eventual “dador” não constitui direito para o necessitado; mas ao ser esta entendida como obrigação para o “dador” constitui-se um direito do cidadão de receber solidariedade. Neste

último caso, o garantidor e executor da atividade solidária como obrigação de todos, e a prestação de socorro como direito de todos, é o Estado (MONTAÑO, 2002, p. 166).

O Estado brasileiro, ao promover a sua “reforma” baseada nos ditames do Consenso de Washington, deixa de garantir e executar as políticas sociais baseadas no princípio solidário compulsório, fazendo com que a questão social fique a descoberto e necessitando, como consequência, da participação da sociedade civil nesse âmbito. A “publicização” é a demonstração mais clara da formalização do abandono do princípio da solidariedade compulsória que gera direitos: ao se considerar uma esfera pública não-estatal que, segundo o Plano Diretor, seria a mais adequada para que os serviços não-exclusivos do Estado fossem oferecidos, a qual possibilita a participação de entidades privadas em atividades públicas, abre-se um caminho para a privatização do que é público. A idéia de solidariedade individual, por sua vez, entra nesse processo como forma de persuadir a sociedade de que é ela, organizada e em parceria com o Estado, quem deve resolver a questão social, seja por meio das entidades do terceiro setor e/ou do voluntariado. Dir-se-ia, assim, que a noção de solidariedade divulgada pelo Estado no governo Cardoso é constitutiva de **não-direito**, pois é uma resposta localizada e ocasional às questões sociais.

3.2. Terceiro setor: definição, características e significados

A mobilização da sociedade civil nos moldes em que é incentivada pelo Conselho da Comunidade Solidária (tendo como argumento central a idéia de solidariedade como “fermento da cidadania”) também está intrinsecamente ligada à questão do **terceiro setor**, “cujo conceito mais aceito atualmente é o de uma esfera de atuação pública, não-estatal, formada a partir de iniciativas privadas voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum” (BNDES, 2001, p. 5). O termo “sem fins lucrativos” é um referencial jurídico usado para qualificar o estatuto legal da

organização. No Código Civil Brasileiro²⁰, as organizações assim denominadas são qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado e se diferenciam das sociedades mercantis pelos fins econômicos (MENDES, 1999a, p. 11).

Segundo KANITZ (2000, p. 1-3), o terceiro setor comporta os mais variados personagens, dentre os quais:

- a) fundações: são as instituições que financiam o terceiro setor ao fazerem doações às entidades beneficentes (no Brasil, existem cerca de 66 e atuam de forma mista, ou seja, tanto doando para terceiros como executando projetos sociais próprios)²¹;
- b) entidades beneficentes, filantrópicas ou de caridade: são as “operadoras de fato: cuidam dos carentes, idosos, meninos de rua, drogados e alcoólatras, órfãos e mães solteiras; protegem testemunhas; ajudam a preservar o meio ambiente; educam jovens, velhos e adultos; profissionalizam; doam sangue, merenda, livros, alimentos; atendem suicidas a qualquer hora do dia; dão suporte aos desamparados; cuidam de filhos de mães que trabalham; ensinam esportes; combatem a violência; promovem os direitos humanos e a cidadania; reabilitam vítimas de poliomielite e outras doenças; cuidam de cegos, surdos-mudos; enfim, fazem tudo”²²;
- c) ONGs: são organizações que lutam por uma causa específica e têm grande influência política junto ao poder legislativo (geralmente são

²⁰ O autor se refere ao antigo código, que vigorou até 10 de janeiro de 2003.

²¹ No Brasil, é o Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE) que congrega as fundações e tem como missão “aperfeiçoar e difundir conceitos e o uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum” (GIFE, 2001, p. 1). Segundo KANITZ (2000), existem cerca de 40.000 fundações nos Estados Unidos. Enquanto a 10.^a maior tem 10 bilhões de dólares, a maior do Brasil (Fundação Bradesco) tem 1 bilhão. A maioria das fundações brasileiras não tem fundos: vivem de doações anuais das empresas que as constituíram. Em épocas de recessão, as doações minguam, justamente quando os problemas sociais aumentam. O conceito de fundação é, justamente, o de acumular fundos nos anos bons para poder usá-los nos anos ruins.

²² No Brasil, as entidades dessa modalidade podem atuar legalmente quando dotadas da Declaração de Utilidade Pública Federal fornecida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

registradas como associações civis, porém não dispõem ainda de regulamentação que as distinga das entidades beneficentes)²³.

MARTINS (2002) explica as diferenças existentes entre os atores do terceiro setor com base no direito:

- a) institutos: é um nome, uma designação, não é figura jurídica; fundações, cooperativas, ONGs podem assim ser denominadas;
- b) fundações: são pessoas jurídicas de direito privado, nascidas de uma “doação de um instituidor que reserva certo patrimônio e o guarda para a execução de certo objetivo”; uma vez constituída a fundação, “é necessário que o instituidor lhe determine um estatuto, suas regras de funcionamento e um grupo que irá se responsabilizar em gerir esse patrimônio segundo seus objetivos”; no momento em que é instituída, “o doador (instituidor) perde o controle do patrimônio, que passa a ser genericamente considerado como de toda a sociedade civil” (MARTINS, 2002);
- c) ONGs: a exemplo do que acontece com os institutos, “não existem em nosso ordenamento jurídico”, pois são “um fenômeno mundial no qual a sociedade civil se organiza espontaneamente para a execução de certo tipo de atividade cujo caráter é de interesse público”; “a forma societária mais utilizada é a da associação civil” e “são regidas por estatutos, têm finalidade não-econômica e não-lucrativa” (MARTINS, 2002);
- d) filantrópicas: na terminologia própria do terceiro setor, “são aquelas que têm o certificado de beneficência de assistência social emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social e que antigamente tinham o título de certificado de fins filantrópicos.

²³ No Brasil, são congregadas pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG).

Também têm ligação com o terceiro setor, embora não possam ser considerados como seus componentes, pessoas físicas e empresas doadoras. As pessoas físicas são responsáveis pela doação de 90% da verba filantrópica no mundo, cabendo às empresas os 10% restantes (KANITZ, 2000, p. 3). Dos 54 bilionários que o Brasil possui, ainda segundo KANITZ, apenas “dois são considerados bons parceiros do terceiro setor (Jorge Paulo Lehman e a família Ermírio de Moraes). A maioria dos doadores pessoas físicas são da classe média [doam cerca de R\$ 23,00 por pessoa, ao ano]. Esta tendência continua na classe mais pobre. Quanto mais pobre, maior a porcentagem da renda doada como solidariedade”. As empresas, por sua vez, atuam em áreas afetas ao terceiro setor quando desenvolvem algum tipo de projeto de “responsabilidade social”.²⁴ Das 500 maiores empresas brasileiras, apenas 100 são consideradas parceiras do terceiro setor, e das 250 empresas multinacionais que têm negócios no Brasil, somente 20 desenvolvem grandes projetos sociais. A maioria das empresas consideradas parceiras é pequena e média e relativamente desconhecida pelo grande público (KANITZ, 2000, p. 2).²⁵

Em relação à tributação, as entidades do terceiro setor podem se dividir em duas categorias: imunes e isentas (MARTINS, 2000). A imunidade tributária decorre do artigo 150 da Constituição Federal.

Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

[...]

²⁴ Por responsabilidade social entende-se “o modo da empresa pensar e agir eticamente sobretudo através de um princípio de gerenciamento que leva em consideração todas as partes que impactam o seu negócio. Internamente, a responsabilidade social se refere à preocupação com a qualidade de vida dos trabalhadores e influencia os programas de contratação, seleção, treinamento, benefícios e participação na gestão. [...] A gestão externa da responsabilidade social está focada em ações destinadas à comunidade. Estas ações deverão estar baseadas numa responsabilidade universal e ética para com a sociedade, ou seja, baseadas numa conduta íntegra e honesta” (ANDREATTA; BORBA, s.d.).

²⁵ O Instituto Ethos é a entidade pioneira e mais atuante na atualidade para difundir as idéias de responsabilidade social e orientar empresas dispostas a realizar projetos sociais com base nessas idéias.

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000, p. 92).

São imunes a impostos, portanto, as entidades sem fins lucrativos do terceiro setor que se dedicarem à promoção da educação e da assistência social. Já a isenção tributária acontece “quando o poder público pode instituir impostos, mas não o faz, beneficiando e incentivando as atividades de certo tipo de organização” (MARTINS, 2000). Se a entidade não distribui lucro entre seus associados ou não remunera seus dirigentes, ela pode ficar isenta do imposto de renda e da cobrança da Cofins (Contribuição de fim social), mas recolhe PIS/Pasep e INSS.

O terceiro setor, portanto, engloba as entidades de natureza jurídica privada que executam e/ou financiam serviços sociais públicos para comunidades carentes (e podem, ou não, ser imunes ou estar isentas a/de impostos). A nomenclatura “terceiro setor”, entretanto, não é utilizada em todos os lugares para explicar o fenômeno das entidades sem fins lucrativos (FERNANDES, 1998, p. 1):

- a) nos Estados Unidos, tanto é conhecido como *third sector* como por “organizações sem fins lucrativos” (*non profit organizations*)²⁶;
- b) na Grã-Bretanha, fala-se em “caridade” (*charities*);
- c) na Europa continental, predomina o uso da expressão “organizações não-governamentais”;
- d) na América Latina, e também no Brasil, é comum se falar em “organizações da sociedade civil”.

O porquê do uso do termo “sociedade civil” na América Latina é explicado por FERNANDES (1998) da seguinte maneira:

²⁶ Nos Estados Unidos, o foco irradiador da idéia de terceiro setor é a Johns Hopkins University, capitaneada pelo Ph.D. Lester Salamon, diretor do Centro de Estudos da Sociedade Civil e que dirige o Projeto Comparativo do Setor sem Fins Lucrativos, desenvolvido em 35 países. O Brasil também faz parte desse projeto e é representado por Leilah Landim, que atua junto ao Instituto de Estudos da Religião (ISER).

Na América Latina, Brasil inclusive, é mais abrangente falar-se de "Sociedade Civil" e de suas Organizações. Este é um conceito do século dezoito que desempenhou papel importante na filosofia política moderna, sobretudo entre autores da Europa continental. Designava um plano intermediário de relações, entre a natureza, pré-social, e o Estado, onde a socialização completar-se-ia pela obediência a leis universalmente reconhecidas. No entendimento clássico, incluía a totalidade das organizações particulares que interagem livremente na sociedade (entre as quais as empresas e seus negócios), limitadas e integradas, contudo, pelas leis nacionais. O conceito foi recuperado na América Latina no período recente das lutas contra o autoritarismo (como, aliás, também no leste da Europa). A literatura hegeliana de esquerda foi instrumental neste sentido, tendo Gramsci como principal referência. O marxismo de linhagem italiana contribuiu, assim, para que a intelectualidade de esquerda reconsiderasse a questão da autonomia da "sociedade civil", com suas inúmeras instituições, frente ao Estado. Ocorre, no entanto, que o uso recente trouxe uma importante transformação no escopo do conceito original. Fala-se hoje das "organizações da sociedade civil" (OSCs) como um conjunto que, por suas características, distingue-se não apenas do Estado mas também do mercado. Recuperada no contexto das lutas pela democratização, a idéia de "Sociedade Civil" serviu para destacar um espaço próprio, não-governamental, de participação nas causas coletivas. Nela e por ela, indivíduos e instituições particulares exerceriam a sua cidadania, de forma direta e autônoma. Estar na "Sociedade Civil" implicaria um sentido de pertença cidadã, com seus direitos e deveres, num plano simbólico que é logicamente anterior ao obtido pelo pertencimento político, dado pela mediação dos órgãos de governo. Marcando um espaço de integração cidadã, a "Sociedade Civil" distingue-se, pois, do Estado; mas caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos, diferencia-se também da lógica do mercado. Forma, por assim dizer, um "terceiro setor" (FERNANDES, 1998, p. 2).

O autor fala em "recuperação" do conceito de sociedade civil, fazendo uma incursão histórica que vai da criação do termo pelos jusnaturalistas até Gramsci, mas em dado momento afirma que houve uma "importante alteração em seu sentido", contradizendo, assim, a idéia de resgate/recuperação. O que acontece, na realidade, é uma confusão conceitual que inclusive dá nome ao terceiro setor: é terceiro porque é diferente do primeiro, o Estado, e do segundo, o mercado. Embora se evoque a construção teórica de Gramsci, desconsidera-se totalmente a teoria ampliada do Estado no uso do conceito de sociedade civil, chegando-se mesmo a distorcer a obra do filósofo italiano.

COUTINHO (1999; 2002, p. 33-35) aborda essa questão da interpretação equivocada do pensamento de Gramsci por parte dos defensores do terceiro setor explicando seus motivos, especialmente no que tange ao período histórico marcado pelo autoritarismo na América Latina e em especial no Brasil.

Curioso destino teve o conceito de "sociedade civil" no Brasil. Seu uso [...] data da segunda metade dos anos 70, quando se acentuam os processos de corrosão da ditadura militar,

causados em grande parte pela irrupção de novos movimentos sociais [...]. Não é casual que tenha sido nesse mesmo momento que Antonio Gramsci se transformou num dos mais importantes interlocutores do pensamento social brasileiro. Compreende-se assim que o termo "sociedade civil", que então entrava em moda, terminasse por ser identificado – em muitos casos equivocadamente – com o conceito análogo de Gramsci, conceito que ocupa uma posição central na filosofia política do pensador marxista italiano.

No contexto da luta contra a ditadura, "sociedade civil" tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial, o que era facilitado pelo fato de "civil" significar também, no Brasil, o contrário de "militar". Disso resultou uma primeira leitura problemática do conceito: o par conceitual sociedade civil/Estado, que forma em Gramsci uma unidade na diversidade, assumiu os traços de uma dicotomia radical, marcada ademais por uma ênfase maniqueísta. Nessa nova leitura, ao contrário do que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da "sociedade civil" era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo (COUTINHO, 1999).

Naquele momento de transição do regime de exceção para a democracia, tal "deslizamento conceitual" não causou "maiores estragos", continua COUTINHO (1999). Os problemas advindos desse equívoco eclodiram somente no final da década de 1980, quando "a ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um Estado de direito) e para fazer a apologia acrítica de uma sociedade civil despolitizada". A despolitização da sociedade, pois, será abordada em momento oportuno, na seção 3.3.

Embora o termo "terceiro setor" só tenha sido cunhado recentemente, a filantropia e a origem das entidades sem fins lucrativos remontam às eras mais remotas: "estava presente na China na Antiguidade e foi fortalecida e institucionalizada sob o Budismo desde o século VIII"; no Japão, "remonta ao período budista e a primeira fundação japonesa moderna, a Sociedade da Gratidão, foi estabelecida em 1829, cerca de um século antes da primeira fundação norte-americana" (SALAMON, 1998, p. 10). No Brasil, os ideais de caridade e filantropia vieram com os primeiros colonizadores e estavam ligados sobretudo à Igreja Católica, que mantinha estreitas relações com o Estado durante todo o período imperial.

Das antigas organizações nacionais, destacam-se aquelas que, direta ou indiretamente, atuavam através das igrejas cristãs. A Igreja Católica, ressalte-se, com o suporte do Estado, era responsável pela maior parte das entidades que prestavam algum tipo de assistência às

comunidades carentes que ficavam às margens das políticas sociais básicas (saúde e educação fundamentalmente). As Santas Casas, que datam da segunda metade do século XVI, são exemplos clássicos desta tradição. A estas se agregam as irmandades e as “ordens terceiras”, que prestavam um atendimento mais específico, em termos de público e de objetivos, em relação ao implementado pelas Santas Casas. O fato é que durante todo o período colonial, até o início do século XIX, esta associação entre Estado e Igreja Católica, que objetivava o atendimento e a assistência das questões sociais, mostrou-se presente e predominante (BNDES, 2001, p. 6).

A partir do século XIX, as atividades de caridade desenvolvidas pela Igreja Católica ganharam reforço com a atuação de outras religiões, ampliando, assim, o atendimento da área social que não era contemplada pelo Estado. Com a industrialização no século XX, novas entidades, agora laicas, constituíram-se para responder às demandas dos setores sociais que, naquele processo, passavam por transformações. São exemplos desse período as entidades fundadas por comunidades de imigrantes como as escolas francesas, americanas e alemãs, bem como os hospitais beneficentes (MENDES, 1999b, p. 76). Durante o governo Vargas, houve um alinhamento entre as entidades beneficentes e o Estado (que oferecia incentivos fiscais e financiamento governamental, entre outros) de modo que, conjuntamente, efetivassem algumas políticas de caráter social. Na década de 1950, começaram a surgir as primeiras ONGs, “organizações de natureza político-social criadas por iniciativa de grupos de profissionais e técnicos caracterizados pela militância social, ou de grupos pastorais da Igreja Católica” que “desenvolviam trabalhos de formação e promoção de comunidades de base em setores marginalizados e tinham possibilidades de relacionamento com agências de cooperação européia, de procedência católica, que financiavam suas atividades” (MENDES, 1999a, p. 5). A partir de 1960, o caráter assistencialista e filantrópico das ONGs começou a ceder lugar para o ativismo político, claramente em oposição ao governo que, na época, era militar. Somente com a redemocratização (a partir de 1985) é que as ONGs de tradição combativa passaram a rever suas posições e a se aproximar mais do Estado: seu número multiplicou no Brasil “com outras características, não necessariamente políticas, atuando em nichos cada vez mais

especializados”, como “saúde, defesa de minorias, da mulher, do meio ambiente etc.” (MENDES, 1999b, p. 77). O quadro apresentado na seqüência contém dados referentes às ONGs brasileiras. O que chama a atenção é o fato de a educação ser uma das áreas preferidas de atuação e de o Estado ser o segundo maior financiador.

QUADRO 2 – ORIGEM DE RECURSOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS ONGS BRASILEIRAS

Fontes de recurso	Percentual
Agências internacionais de cooperação	50,61%
Órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais)	18,46%
Empresas, fundações e institutos empresariais	4,19%
Comercialização de produtos e serviços	3,83%
Agências multilaterais e bilaterais	2,40%
Contribuições associativas	1,77%
Outras fontes de financiamento	3,99%
Valor não especificado por fonte	14,74%
TOTAL	100%
Principais áreas de atuação (respostas múltiplas)	Percentual
Educação	52,04%
Organização popular / participação popular	38,27%
Justiça e promoção de direitos	36,73%
Fortalecimento de outras ONGs / movimentos populares	26,02%
Relação de gênero e discriminação sexual	25%

FONTE: ABONG (2001)

Na década de 1990, o grande divisor de águas para o terceiro setor foi o ano de 1995, no qual o Conselho da Comunidade Solidária foi criado. Como já foi abordado, tal conselho tem como linhas de ação o fortalecimento da sociedade civil e o desenvolvimento de programas na área social, o que está pautado na criação de um marco legal para o terceiro setor.

A lei 9.790 de 23 de março de 1999, conhecida como a “nova lei do terceiro setor”, teve seu teor elaborado durante as rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária entre 1997 e 1998 e visa amparar o setor não-

lucrativo com fins públicos que até então não contava com um arcabouço jurídico específico.²⁷ São seus objetivos específicos:

- i) qualificar as organizações do terceiro setor por meio de critérios simples e transparentes, criando uma nova qualificação, qual seja, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Esta nova qualificação inclui as formas recentes de atuação das organizações da sociedade civil e exclui aquelas que não são de interesse público, que se voltam para um círculo restrito de sócios ou que estão (ou deveriam estar) abrigadas em outra legislação;
- ii) incentivar a parceria entre as OSCIPs e o Estado, por meio do Termo de Parceria, um novo instrumento jurídico criado para promover o fomento e a gestão das relações de parceria, permitindo a negociação de objetivos e metas e também o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados;
- iii) implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização das organizações com o objetivo de garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas OSCIPs sejam, de fato, destinados a fins públicos (FERRAREZI; REZENDE, 2000, p. 28).

Assim, na tarefa de “reformatar” o aparelho de Estado e adequá-lo ao receituário neoliberal, o governo Cardoso não mediu esforços e ainda no primeiro governo duas leis fundamentais para o futuro das políticas sociais foram sancionadas: a lei 9.637/98, que possibilita a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), e a lei 9.790/99, que qualifica as OSCIPs – ambas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Enquanto a primeira estabelece que o relacionamento das OS com o Estado será regido pelo instrumento do contrato de gestão, a segunda estabelece que a cooperação entre as partes será feita pelo instrumento do termo de parceria²⁸. A área de atuação das OS é mais restrita que a das OSCIPs, mas um elemento é comum as duas: a possibilidade de prestarem serviços no âmbito social. Dessa forma, as OS só podem estar relacionadas com atividades que sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura

²⁷ Antes do governo Cardoso, a lei mais recente que dispunha sobre entidades sem fins lucrativos datava de 1935: Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935, que reconhece como de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade (MONTAÑO, 2002, p. 203).

²⁸ “O termo de parceria consolida um acordo de cooperação entre as partes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio” (FERRAREZI; REZENDE, 2000, p. 43).

e à saúde (BRASIL. LEI N. 9.637/98). Já as OSCIPs podem atuar em áreas cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades (BRASIL. LEI N. 9.790/99)²⁹:

- a) promoção da assistência social;
- b) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- c) promoção gratuita da educação;
- d) promoção gratuita da saúde;
- e) promoção da segurança alimentar e nutricional;
- f) defesa, participação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- g) promoção do voluntariado;
- h) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- i) experimentação, não-lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- j) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- k) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- l) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Pelo menos três direitos sociais³⁰ são contemplados nas atividades que podem ser da alçada dessas entidades da esfera pública não-estatal: a educação, a

²⁹ A qualificação como OSCIP não significa que será efetivado um termo de parceria com o Estado. Este, quando for conveniente, pode propor a parceria e fazer a escolha da entidade por meio de concurso de projetos. A OSCIP pode propor a parceria ao órgão estatal que mais se identifica com seus objetivos bastando apresentar um projeto no qual constem todas as informações necessárias: cabe ao órgão acatar ou não o pedido (FERRAREZI; REZENDE, 2000, p. 44-45).

³⁰ No artigo 6.º da Constituição, pertencente ao Capítulo Dos Direitos Sociais, consta o seguinte texto: "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

saúde e a assistência aos desamparados. Aspira-se a uma nova configuração “do trato” da questão social, que passa a ser mais descentralizada em função da participação dos novos atores representados pelas OS e OSCIPs³¹. As duas modalidades de entidade, pois, vêm ao encontro das estratégias de afastamento do Estado da questão social no quesito execução, pois **o financiamento dessas entidades também é feito pelo Estado** em diversas modalidades (MONTAÑO, 2002, p. 204):

- a) auxílios: derivados da Lei de Orçamento;
- b) contribuições: definidas por leis especiais;
- c) subvenções sociais: cobrem despesas de custeio de entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência social, médica ou educacional.

Em relação à transferência subsidiada das ações do Estado para o terceiro setor (a publicização), existem duas possibilidades de articulação entre ambos: a complementaridade e a substituição (MENDES, 1999b, p. 89) (GARCIA; SALES, 1999, p. 81).

A complementaridade entre o terceiro setor e o Estado é reconhecida, nos países democráticos, como a outra grande via de criação de um espaço público não-estatal, onde a

a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000, p. 20).

³¹ Em consulta à *home page* do Ministério da Justiça em janeiro de 2003, constatou-se que até o momento 78 entidades receberam o título de OSCIP na área de educação, 52 na área de saúde e 321 na área de assistência social. E na *home page* do Conselho da Comunidade Solidária consta que até o momento foram firmados 12 termos de parcerias: Ministério da Justiça/Secretaria dos Direitos Humanos/Departamento de Promoção dos Direitos Humanos/Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência com a Associação do Jovem Aprendiz/AJA (DF); Ministério do Meio-Ambiente/Fundo Nacional do Meio Ambiente com a Associação de Apoio às Comunidades do Campo (RN); Caixa Econômica Federal com a ARCA – Sociedade do Conhecimento (DF); Ministério do Planejamento/Coordenação Geral de Recursos Logísticos com a Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – Investe Brasil (RJ); Ministério da Saúde/Núcleo Estadual com o Centro de Integração Empresa Escola do Rio de Janeiro – CIEE (RJ); CHESF com Instituto Xingó (SE); Governo do Estado da Bahia/Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia/Centro de Recursos Ambientais com o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia – IDES (BA); Governo Municipal de Trindade com a OSCIP Saúde de Trindade (GO); Ministério do Trabalho e Emprego com o IETS (RJ); Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo com o Museu a Céu Aberto (SP); Banco de Brasília S.A. com o Programa Previdência de Elevação da Renda Familiar (DF); Prefeitura Municipal de São Paulo com a Rede de Informações para o Terceiro Setor – Rits (SP).

parceria pressupõe a forma de esforços, identificando os limites e possibilidades dos parceiros. A substituição, por sua vez, assenta-se na distinção entre funções exclusivas e funções não-exclusivas do Estado. Por trás dessa distinção está, na proposta do MARE, a idéia de que sempre que o Estado não demonstre ter uma vantagem comparativa, deve ser substituído, no exercício das funções não-exclusivas, por instituições privadas mercantis (privatização) ou do terceiro setor (publicização) (MENDES, 1999b, p. 89).

Pelas intenções expostas no Plano Diretor, parece ser possível afirmar que as relações entre OS e Estado se dariam em termos de substituição da execução e entre este e as OSCIPs de complementaridade (pois o termo de parceria visa, a partir de cooperação entre as partes, ao fomento e à execução de atividades de interesse público já mencionadas). Não é demais lembrar que parte do financiamento das entidades do terceiro setor é proveniente do Estado – MONTAÑO (2002, p. 214-5) afirma que em 1995, dos 10,9 bilhões de reais gastos no setor, cerca de 12,8% eram provenientes de recursos governamentais. Advém daí o alerta feito por DI PIETRO (1998): como possibilitar que os recursos públicos não sejam malversados por entidades que, apesar do caráter de utilidade pública, são privadas? Como evitar a privatização das atividades que são campo de atuação dessas entidades? A *res publica* corre sérios riscos no espaço público não-estatal. Essas preocupações, no entanto, não perpassam as cabeças dos entusiastas do terceiro setor, que o consideram como a saída “para a falência do modelo político de intervenção do Estado”, pois somente a valorização da sociedade civil pode gerar meios de se resolver as questões sociais (MENDES, 1999b, p. 87). Assim, a crise do Estado de bem-estar social “abre brechas” para a atuação do terceiro setor, que passa a suprir as “necessidades que não estão sendo atendidas pelo mercado ou pelo setor público” (RODRIGUES, 1997, p. 42). Além do mais, o terceiro setor é considerado mais adequado para oferecer certos serviços sociais do que o Estado.

Com relação ao setor público, a grande vantagem do terceiro setor está relacionada justamente à atuação descentralizada, à estrutura leve e desburocratizada e ao contato permanente com a população-alvo, o que confere flexibilidade e agilidade muito grandes em seu processo de gestão. Portanto, a sua eficácia (poder de atingir os objetivos sociais) e a sua eficiência (relação custo-benefício) na promoção do bem-estar social são bastante superiores as do setor público (RODRIGUES, 1997, p. 41).

Percebe-se que as propostas do terceiro setor estão “em sintonia” com os objetivos do Plano Diretor: fala-se em atuação descentralizada e administração nos moldes do paradigma gerencial. A própria idéia de esfera pública não-estatal apresentada no plano é o lócus do terceiro setor, o que o faz ter um papel importante no documento e no futuro do aparelho de Estado.

Considerado por SALAMON (1998) como uma “revolução associativa global”, o terceiro setor movimentava 1,33 trilhão de dólares em todo o mundo e, “se fosse um país, ocuparia a sexta posição no ranking dos maiores PIBs do mundo, na frente de países como Inglaterra, Itália, Espanha e Canadá” (ROCHA, 2002). Estes são alguns dados impressionantes sobre o terceiro setor obtidos pelo Projeto Comparativo do Setor sem Fins Lucrativos do Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Johns Hopkins, cujo diretor é Lester SALAMON.

QUADRO 3 – NÚMEROS DA ECONOMIA DO TERCEIRO SETOR: VOLUME DE RECURSOS, FONTES DE RECEITA E ÍNDICE DE EMPREGO (2002)

Volume de recursos	1,3 trilhão de dólares				
Fontes de receita	Filantropia		Financiamentos públicos		Mensalidades e outras taxas
	12%		35%		53%
Trabalhadores no conjunto dos países pesquisados	39,5 milhões (equivalente a 3,6% da população economicamente ativa dos 35 países pesquisados)*				
Trabalhadores na América Latina (percentual da população economicamente ativa)	Colômbia	Peru	México	Argentina	Brasil
	2%	1,8%	0,3%	3,6%	1,4 %

FONTE: ROCHA (2002)

* Para efeito de comparação, a indústria têxtil emprega 4 milhões de pessoas; o ramo alimentício, 8 milhões; e o setor de transportes, 33 milhões (no total dos países pesquisados).

O quadro 4 fornece dados que dão uma idéia sobre os números do terceiro setor no Brasil (obtidos também pelo projeto da Universidade Johns Hopkins em 1995). Observa-se que as receitas provenientes de filantropia e do Estado, diferentemente do que foi obtido na pesquisa global, estão quase que num mesmo

patamar (o Estado, contudo, é o segundo maior financiador). Quanto ao trabalho voluntário, ele é mais comum em atividades tradicionalmente ligadas à caridade, como assistência social e religião, embora a educação também esteja com uma boa representação (na terceira posição). Seria ótimo poder confrontar os dados deste quadro com outros mais recentes, de modo que se pudesse fazer uma comparação entre os períodos pré-“reforma” do Estado e atual, mas infelizmente não foi possível ter acesso à parte brasileira da pesquisa liderada por SALAMON e cujos resultados foram apresentados em setembro de 2002.

QUADRO 4 – NÚMEROS DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL (1995)

Área de atuação	Trabalho voluntário	Receitas		
		Estado	Filantropia	Taxas
Cultura e recreação	-	5%	5%	89%
Educação pesquisa	9%	14%	3%	83%
Saúde	6%	9%	1%	90%
Assistência social	17%	48%	52%	-
Meio ambiente	-	27%	73%	-
Habitação	7%	73%	-	27%
Direitos humanos	1%	28%	-	72%
Religião	58%	-	100%	-
Assoc. profissionais	-	-	-	100%
Outros	1%	-	-	-
	TOTAL	14%	17%	69%

FONTE: THE JOHNS HOPKINS COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT (1995)

O que os adeptos do terceiro setor não percebem é que mais do que uma alternativa e uma poderosa economia “paralela” (como indicam os dados acima), ele é funcional ao capitalismo, “particularmente no que se refere ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de resposta às seqüelas da ‘questão social’, sendo, portanto, um conceito ideológico portador da função de encobrir e desarticular o real” (MONTAÑO, 2002, p. 16). Ao mobilizar a sociedade por um ativismo civil voluntário e baseado numa solidariedade individual, o Estado se afasta da responsabilidade pelas políticas sociais e cria, como consequência, “uma nova e

abundante demanda lucrativa para o setor empresarial”, além de tornar senso comum uma falsa idéia de que a sociedade civil é o lugar do consenso e da união, adiando as verdadeiras lutas que se baseiam nas contradições de classe (MONTAÑO, 2002, p. 241).

O conjunto de organizações e atividades que compreende o terceiro setor, para além dos eventuais objetivos manifestos de algumas organizações ou da boa intenção que move o ator solidário e voluntário singular, termina por ser instrumentalizado, pelo Estado e pelo capital, no processo de reestruturação neoliberal, particularmente no que se refere à formulação e implementação de uma nova modalidade de trato à questão social, revertendo qualquer ganho histórico dos trabalhadores nos seus direitos de cidadania (MONTAÑO, 2002, p. 19).

Em resumo, o terceiro setor, a partir da ideologia da solidariedade (GUSMÃO, 2000) propagada pelo governo Cardoso, é instrumentalizado pelo capital de modo a minimizar os impactos da oposição às reformas neoliberais que esvaziam a dimensão de direito do cidadão em relação às políticas sociais (MONTAÑO, 2002).

3.2.1. Debilidade conceitual e setorialização do real: crítica ao terceiro setor

O grande problema do fenômeno do terceiro setor, segundo MONTAÑO (2002), é que a totalidade social é compreendida de forma desarticulada, enfatizando-se cada um dos setores que formariam a sociedade de maneira apartada e sem levar em consideração questões interligadas como a reestruturação produtiva do capitalismo e o projeto neoliberal. Não há uma visão integrada do social, mas sim setorialista e simplificadora da realidade. Disso resultam algumas debilidades que fazem do terceiro setor um “conceito ideológico que não dimana da realidade social, mas tem como ponto de partida elementos formais e uma apreensão no nível fenomênico” (MONTAÑO, 2002, p. 58).

A primeira debilidade conceitual diz respeito ao próprio termo “terceiro setor”. Esta é a maneira como os defensores do terceiro setor o definem:

O primeiro setor é o governo, que é responsável pelas questões sociais. O segundo setor é o privado, responsável pelas questões individuais. Com a falência do Estado, o setor privado começou a ajudar nas questões sociais, através das inúmeras instituições que compõem o chamado terceiro setor. Ou seja, o terceiro setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que têm como objetivo gerar serviços de caráter público (KANITZ, 2000, p. 1).

O termo, portanto, é definido a partir do recorte da realidade social em três esferas:

- a) o Estado: primeiro setor, local do público;
- b) o mercado: segundo setor, local do privado;
- c) a sociedade civil organizada: o terceiro setor, local do público não-estatal.

Nesse esquema tripartite, no qual o Estado corresponderia ao “político”, o mercado corresponderia ao “econômico” e o terceiro setor ao “social”, a vantagem deste último é que a sociedade civil que lhe dá substância “identifica oportunidades e vantagens colaborativas, descobre potencialidades e soluções inovadoras em lugares onde o olhar do Estado não pode, nem deve, penetrar”; sua ação pública “é capaz de mobilizar recursos, sinergizar iniciativas, promover parcerias em prol do desenvolvimento humano e social sustentável, de uma forma que o Estado jamais pôde ou poderá fazer” (FERRAREZI; REZENDE, 2000, p. 15). O esquema a seguir demonstra como o terceiro setor se comporta em relação aos tipos de propriedade e à forma como elas são utilizadas.

QUADRO 5 – O LUGAR DO TERCEIRO SETOR EM RELAÇÃO ÀS FORMAS DE PROPRIEDADE E SEU USO

Agentes		Fins		Setor
Privados	para	Privados	=	Mercado
Públicos	para	Públicos	=	Estado
Privados	para	Públicos	=	Terceiro setor
Públicos	para	Privados	=	Corrupção

FONTE: RODRIGUES (1997, p. 41)

Percebe-se que ao colocar o terceiro setor entre Estado e corrupção (tratado como um quarto setor), a intenção é chamar ainda mais a atenção para suas “virtudes”.

De acordo com COUTINHO (1999, 2000, 2002), SEMERARO (1999) e MONTAÑO (2002), a tentativa de conceituação do terceiro setor é oriunda de uma leitura apressada e distorcida da obra de Gramsci (que é, como já foi demonstrado anteriormente, citado por FERNANDES quando da explicação do termo “sociedade civil”), pois se pretende fazer uma correspondência da sociedade política (que na teoria gramsciana compreende as instituições de caráter público, tais como o governo, a burocracia, as forças armadas, o poder judiciário e o tesouro público – é o Estado em sentido estrito) com o primeiro setor; da base econômica com o segundo setor; e da sociedade civil (que compõe o Estado, em sentido amplo, juntamente com a sociedade política) com o terceiro setor. Longe de partir de uma visão integrada e sistêmica dos conceitos de Gramsci, os pensadores do terceiro setor separam o que é inseparável na compreensão da teoria ampliada do Estado. A sociedade civil é uma das partes constitutivas do Estado em sentido amplo e não o seu oposto. De acordo com GRAMSCI (1978, p. 232-233), por Estado “se deve entender, além do aparato governamental, também o aparato ‘privado’ de ‘hegemonia’ ou sociedade civil”, ou seja, o Estado é também a sociedade civil. O conceito de sociedade civil, portanto, que é a base de sustentação do terceiro setor, é débil por ser estabelecido como **estático, separado e mesmo antagônico** ao de Estado. Além de não se valer de uma visão dialética das interligações existentes entre Estado, economia e relações sociais, o conceito de sociedade civil é considerado como o que de mais perfeito, pacífico e ético possa existir, enquanto que o de Estado é freqüentemente atrelado às idéias de ineficiente, injusto e falido – é a “santificação” da sociedade civil e a “demonização” do Estado.

Com efeito, na visão de Gramsci, “sociedade civil” é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e,

precisamente por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas – juntamente com a “sociedade política” ou o “Estado-coerção” – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Para Gramsci, nem tudo o que faz parte da sociedade civil é “bom” (ela pode, por exemplo, ser hegemônica pela direita) e nem tudo o que provém do Estado é “mau” (ele pode expressar demandas universalistas que se originam nas lutas das classes subalternas) (COUTINHO, 1999).

A teoria gramsciana é, assim, totalmente desvirtuada pela teoria defendida no terceiro setor: a sociedade civil idealizada pelo terceiro setor não é o palco das lutas de classe, mas o local do consenso e da solidariedade interclasses; o Estado existe mais para atrapalhar do que para ajudar nas questões sociais, mantendo uma relação de distanciamento natural com a sociedade civil; sociedade civil e Estado não se articulam de forma integrada, como elementos constitutivos de uma mesma realidade, mas são distintos e só se unem por meio de parcerias nas quais a “solidariedade é o fermento”.

A segunda debilidade conceitual diz respeito às entidades componentes do terceiro setor. Nem mesmo os teóricos do fenômeno conseguem chegar a um consenso sobre quem dele faz parte (MONTAÑO, 2002, p. 55). A definição do que é o terceiro setor já traz consigo a possibilidade de abraçar inúmeros atores que podem, inclusive, guardar interesses opostos, pondo já por terra a idéia de que a sociedade civil organizada é pacífica e se associa apenas para o bem comum: “pode-se dizer que o ‘Terceiro Setor’ é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental” (FERNANDES, 1998) para a produção de bens e serviços públicos. Assim, pode reunir tanto as ONGs (como o Green Peace), o movimento Viva Rio (que combate a violência), as fundações (como a Roberto Marinho), as creches comunitárias, como as ações de caridade individual (concretizadas com doações materiais e de tempo – voluntariado) e empresarial (os programas de responsabilidade social corporativa). Para MONTAÑO (2002, p. 56-57), essa composição heterogênea já indica que o terceiro setor é antes de tudo uma construção ideal, pois “mescla diversos sujeitos

com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios”.

MONTAÑO (2002, p. 139-142) adverte ainda que o terceiro setor, além de segmentar a totalidade social e desistorizar a realidade, difunde a **cultura do possibilismo**: a ordem capitalista, especialmente após o fim do socialismo real, é considerada como insuperável – só resta, portanto, melhorá-la por meio da solidariedade e da participação de todos. O que se persegue, assim, não são mais as lutas que visavam ao poder estatal ou mesmo do mercado, mas parcerias que possam significar vitórias pontuais, que amenizem a manifestação mais prejudicial de certos problemas. O resultado disso é a **despolitização** social, pois se deixa de ir em busca da resolução dos problemas, atingindo suas causas, numa suposta harmonia e engajamento entre as classes sociais. A ordem não é questionada, é aceita, o que vem ao encontro do projeto neoliberal de sociedade: menos Estado e política e mais mercado.

A despeito de todas as suas incongruências, o terceiro setor continua crescendo no Brasil e no mundo. Esse é um exemplo muito evidente de que as forças conservadoras hoje são hegemônicas, pois conseguem dissipar o conflito de classes inerente à sociedade civil, tornando-a dócil, bem como incentivam o não-direito na área social ao difundir a ideologia da solidariedade e promovem a privatização, precarização e focalização das políticas sociais; enfim, mantêm o *status quo* e reproduzem sem grandes dificuldades a ordem vigente. É imprescindível, portanto, que se inicie um processo no qual as massas hoje prejudicadas por essa ordem possam unir esforços e construir uma contra-hegemonia de enfrentamento ao neoliberalismo (MONTAÑO, 2002, p. 19).

3.3. Definindo parcerias: conceito ideológico marcado pela despolitização e privatização

A palavra parceria, do latim *partarius*, significa “reunião de indivíduos para alcançar um objetivo comum; companhia, sociedade” (HOUAISS, 2001). Do ponto de vista do direito público e da administração pública, DI PIETRO esclarece que parceria é o vocábulo usado

para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive o lucro. Todavia, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é a idéia de lucro, já que a parceria pode dar-se com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam essencialmente na área social e não econômica (DI PIETRO, 1999, p. 31-32).

A autora ainda esclarece que a parceria pode se formalizar por diferentes instrumentos jurídicos e servir a variados objetivos, ou seja, ela pode ser utilizada como: forma de **delegação** da execução de serviços públicos a particulares pelos instrumentos de concessão e permissão de serviço público; meio de **fomento** à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio ou contrato de gestão; forma de **cooperação** do particular na execução de atividades próprias da administração pública, pelo instrumento da terceirização; instrumento de **desburocratização** e de instauração da chamada administração pública gerencial, por meio de contrato de gestão (DI PIETRO, 1999, p. 32).

O governo Cardoso fez um uso sistemático do sentido jurídico da parceria para diminuir o tamanho do aparelho do Estado (descentralizando as áreas que não eram consideradas estratégicas), além de criar novos dispositivos para tal (como as OSCIPs e o instrumento do termo de parceria). A parceria, a exemplo do que ocorreu com a solidariedade, foi um mote daquele governo, pois fazia parte de uma estratégia de desresponsabilização do Estado nas áreas sociais que pressupunha

uma ativa participação da sociedade civil. Sob o argumento de que o Estado, sozinho, não tinha mais condições de levar a cabo as políticas sociais, e que a mobilização social solidária era um elemento importante de desenvolvimento sustentado, o governo Cardoso empreendeu a sua "reforma" do Estado e cumpriu grande parte do que o Consenso de Washington preconizava: estabilização monetária, redução dos gastos públicos, privatização e descentralização das políticas públicas. As parcerias, portanto, são constitutivas desse processo de transformação do Estado.

O papel tradicional do Estado nas políticas sociais caracterizou-se por financiar, formular, implementar e supervisionar (com muito pouca avaliação). Ou seja, todas essas funções aglutinadas em um só ator. Somente mais recentemente, tem assumido as formas de "parcerias" e terceirização de serviços com outros atores. Dentre os novos modelos propostos, aquele intitulado "paradigma emergente" considera o Estado como um, dentre vários atores, que aportam recursos e implementam políticas sociais (FERRAREZI, 1997, p. 9).

Tal paradigma emergente defende a idéia de que o Estado necessita ser parcialmente responsável pelo financiamento das políticas sociais, mirando sua atenção para as camadas de baixa renda e atuando nas demais áreas como co-financiador. Assim, mais do que protetor, ele seria promotor dessas políticas e assumiria funções de execução compartilhada com outros atores, como as entidades do terceiro setor, comunidades locais ou mesmo o setor privado (FRANCO apud FERRAREZI, 1997, p. 9). Esse paradigma reproduz fielmente a idéia de que as políticas sociais estatais devem ser dirigidas apenas para os reconhecidamente pobres. Os demais setores, por conseguinte, devem buscar atendimento social nos mistos de público e privado que as parcerias representam. Está presente também a idéia de que a atuação do Estado deve se aproximar o máximo dos mecanismos de mercado, abrindo espaço para que outros atores também cumpram o papel que até então era dele, fazendo com que a oferta dos serviços sociais se amplie e gere uma concorrência necessária e esperada. Decorre daí clara ênfase dada ao indivíduo: se o Estado não pode mais acumular os papéis de protetor e promotor do social e a

descentralização dos serviços torna-se necessária, resta ao cidadão fazer a sua escolha e buscar no “mercado da parceria” o bem ou serviço de que necessita. A partir dessas reflexões, pode-se chegar a duas questões. A primeira se refere à **despolitização** da sociedade diante da emergência das parcerias, e a segunda diz respeito à **privatização** que acompanha esse fenômeno.

Embora seja considerada pelos adesistas do terceiro setor como um movimento positivo de mobilização, a parceria oculta as contradições das relações existentes dentro da sociedade civil e desorienta politicamente essa mesma sociedade. Ao ser considerada como uma das três esferas que formam o social, e como a da harmonia e da deflagração do desenvolvimento social pacífico, a sociedade civil perde a sua identidade de lugar do confronto entre as classes. A palavra parceria já revela uma resistência ao confronto, ao conflito, o que não é casual. Assim, de arena de lutas e conflitos, a sociedade é transformada em lugar de negociação, de parceria. Se ela é um ambiente que não conhece o confronto, apenas a cooperação, a solidariedade e a ajuda mútua, a política evidentemente não tem espaço para ser feita. Os direitos sociais são paulatinamente perdidos mas sua permanência e fortalecimento não são reivindicados: existem ONGs e OSCIPs para fornecer serviços sociais gratuitos – em caso de necessidade, basta procurá-las e escolher a mais indicada para resolver o problema. Desenvolve-se, portanto, uma prática de “não fazer política”, pois a ênfase no bem ou serviço social agora reside não na importância da sua produção e distribuição, mas sim no seu consumo (MONTAÑO, 2002, p. 149).

Quando a sociedade civil se alinha com o Estado, travando com ele as parcerias no campo social, não há espaço para a política, apenas para a aceitação da idéia que as coisas são como são e a única coisa a fazer é melhorá-las. A ausência da política, aliás, é requisito do modelo societário hegemônico da atualidade: “Esse modelo societário pressupõe e estimula a baixa participação política (a apatia é vista como condição para evitar o congestionamento das

demandas), além de apostar no enfraquecimento das instâncias globalizadoras da política [...] e na proliferação de formas de representação puramente corporativas e setoriais, como é o caso da maioria das ONGs que vêm sendo criadas entre nós nos últimos anos” (COUTINHO, 2000, p. 99).

Quanto à privatização, ela pode ser entendida de duas maneiras: quando o Estado responsabiliza a sociedade civil pela implementação das políticas públicas a partir de instrumentos que se valem da ideologia da solidariedade e das idéias de cooperação e parceria, e quando o Estado transfere a execução dessas mesmas políticas para entidades do terceiro setor [publicização, de acordo com o Plano Diretor; privatização branca, segundo SANTOS (1998)].

O primeiro caso de privatização está organicamente ligado à despolitização da sociedade, pois tem relação com a “deterioração da vida coletiva” (PAOLI, 2002, p. 386) ocasionada pela precarização das políticas sociais que estão a cargo do Estado. A lógica solidarista e filantrópica (que é despolitizadora) escamoteia a privatização ao incentivar a atuação individual e voluntária no trato da questão social: quando esta deixa de ser garantida pelo Estado por meio da solidariedade sistêmica em que todos contribuem para que uma rede de direitos sociais universais possa existir, tem-se uma espécie de privatização. Os indivíduos que deixam de reivindicar por seus direitos com as formas políticas tradicionais, como nos partidos e sindicatos, inevitavelmente passam a satisfazer as suas demandas junto ao mercado quando o Estado não mais oferece os serviços de outrora – é a apologia da privatização, que atribui ao mercado a resolução dos conflitos e não à esfera pública (COUTINHO, 2000, p. 98).

O segundo caso de privatização está diretamente ligado à “reforma” do aparelho de Estado e diz respeito à descentralização da execução dos serviços públicos. GENTILI (1998a; 2000) é um dos autores que mais têm desenvolvido trabalhos sobre a questão da privatização da política educacional. Segundo ele, a privatização, entendida como a delegação de responsabilidades públicas para

entidades privadas, não significa o afastamento do Estado, mas pode conviver com a manutenção e o aumento do gasto público.

Nesse sentido, a privatização educacional não tem se traduzido necessariamente numa redução dos recursos estatais destinados ao financiamento dos serviços escolares, senão numa realocação de verbas que, em alguns casos, têm inclusive sofrido um significativo aumento (como as políticas de avaliação; as reformas curriculares; a modernização periférica do sistema escolar mediante a compra de computadores e antenas parabólicas; bem como o financiamento público de ações assistencialistas e “filantrópicas” desenvolvidas por entidades da sociedade civil, numa esquizofrênica lógica que [...] leva os governos a tornarem-se ONGs e as ONGs a tornarem-se entidades governamentais).

[...] O assistencialismo focalizado promovido hoje pelos governos neoliberais constitui-se numa das dimensões que assume o processo privatizador no campo social e, especialmente, no campo educacional. Sob a influência dessas políticas, estimula-se uma série de ações delegatórias à sociedade civil (como a “adoção” de alunos e escolas), consagra-se o discurso oficial acerca das virtudes do Terceiro Setor, incentivam-se atividades destinadas a substituir ou a complementar as responsabilidades que os governos recusam, ou assumem apenas parcialmente (GENTILI, 2000, p. 2).

Privatizar a área social, portanto, não supõe a venda de sua estrutura física e tampouco do direito de comercializar seus serviços para a iniciativa privada em leilões, como aconteceu com as empresas estatais de telecomunicação, por exemplo. Para GENTILI (1988a, p. 321), é necessário levar em conta dois fatores para se compreender a privatização no campo do social: fornecimento (quem oferece) e financiamento (quem financia). A “privatização envolve uma dinâmica em que se combinam três modalidades complementares:

- a) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento);
- b) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e
- c) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total)”.

No primeiro caso, tem-se os mecanismos de adoção e apadrinhamento: escolas, hospitais e asilos, por exemplo, são públicos mas a doação de verbas e o repasse de tecnologia e equipamentos ficam a cargo da iniciativa privada ou da comunidade. A ideologia da solidariedade tem espaço garantido nessa ocasião, pois apela-se para a participação individual e voluntária de pessoas de modo que doem

recursos materiais e tempo para as instituições públicas que passam por “dificuldades”. No segundo caso, enquadram-se as entidades particulares, muitas delas sob a natureza de instituições sem fins lucrativos, que recebem subsídio direto ou indireto por parte do Estado (mediante incentivos fiscais ou subsídios financeiros diretos). Aqui se enquadra a “publicização” prevista na “reforma” do Estado brasileiro e os esforços em ampliar a esfera pública não-estatal com o aumento da atuação das OSCIPs nas áreas sociais. No terceiro caso, estão as instituições particulares propriamente ditas, que recebem o pagamento de mensalidades pelos seus serviços prestados e se mantêm prioritariamente com esse financiamento. Essas entidades particulares também têm papel importante no processo de privatização das políticas públicas quando passam a atender aqueles que, diante da ineficiência e ausência do Estado nessa área, recorrem ao setor privado por falta de oferta de serviços públicos de qualidade (impelidos pela focalização e precarização das políticas sociais).

Quanto às organizações do terceiro setor, viu-se nos quadros mostrados anteriormente, tanto os referentes aos dados internacionais quanto os dedicados ao Brasil, que os recursos públicos têm uma importância razoável no financiamento das entidades. A parceria, que é a maneira ideológica de se dizer “transferência de fundos públicos” (MONTAÑO, 2002, p. 199), entre o terceiro setor e o Estado torna-se, assim, indispensável para o funcionamento mínimo daquele, já que o autofinanciamento é muito restrito (geralmente é feito com a venda de produtos e serviços como assessoramentos e consultorias). Então resta a pergunta: se o Estado continua financiando até mesmo as políticas sociais descentralizadas (pelo mecanismo de “publicização”, por exemplo), e chega inclusive a aumentar os recursos para serem repassados para as entidades que atuam na área pública não-estatal (como atesta GENTILI), por que se afirma no discurso hegemônico que ele está falido e que deve cortar os gastos sociais? MONTAÑO dá a resposta.

Na verdade, esta parceria fundamenta-se, por um lado, na real redução relativa de gastos sociais; é mais barato que as ONGs prestem serviços precários e pontuais/locais do que o

Estado, pressionado por demandas populares e com as necessidades/condições da “lógica democrática”, desenvolva políticas sociais universais permanentes de qualidade. Mas, por outro lado, e de forma fundamental, o objetivo da parceria é claramente ideológico: visa mostrar não um desmonte da responsabilidade estatal nas respostas à seqüelas da “questão social”, a eliminação do sistema de solidariedade social, o esvaziamento do direito a serviços sociais de qualidade e universais, mas, no seu lugar, quer fazer parecer como um processo apenas de transferência desta função e atividades, de uma esfera supostamente ineficiente, burocrática, não especializada (o Estado), para outra supostamente mais democrática e participativa e mais eficiente (o “terceiro setor”) (MONTAÑO, 2002, p. 199-200).

Despolitização e privatização são, portanto, inerentes às parcerias. E o são de forma integrada, dependente, pois no dizer de YAZBEK (apud PAOLI, 2002, p. 409), “a responsabilização privada do social” é “despolitizadora da questão social”, pois parte da “desqualificação do poder público e portanto desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos”.

* * *

Este capítulo foi dedicado a apresentar qual o papel reservado para a sociedade civil no terceiro setor e nos programas de mobilização empreendidos pelo governo Cardoso. Mostrou-se que o conceito de sociedade civil é instrumentalizado pela ideologia neoliberal de modo a provocar a despolitização das massas e a privatização do que é público, em especial as políticas sociais. Viu-se que o governo Cardoso, desde o primeiro ano de poder, no intuito de reduzir possíveis focos de tensão advindos dos segmentos excluídos da sociedade que sofrem com a lenta destruição das instituições de bem-estar social e com a redução constante da oferta dos serviços sociais construiu uma ideologia (calcada nas idéias de solidariedade e de parceria) com vistas a promover uma mobilização social que introduzisse uma nova cultura política do Estado parceiro e da cooperação da comunidade na execução e controle de resultados dos serviços públicos. A seguir, será demonstrado como esse mesmo governo valeu-se dessa ideologia na área da educação a partir de um programa federal que se constitui em uma fonte privilegiada

de informações que indicam a postura do Estado brasileiro em relação à manutenção da educação nesta época em que a descentralização das atividades estatais tornou-se preceito para se alcançar a eficiência na administração pública. Também será apresentado um caso específico de parceria entre Estado e sociedade civil na educação: o Instituto Ayrton Senna e a implementação do programa *Escola Campeã* no município de Ponta Grossa (PR).

4. PARCERIAS NA EDUCAÇÃO

Neste capítulo, serão analisados dois programas que dizem respeito às parcerias na educação: o primeiro é o *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!*, promovido pelo Ministério da Educação durante o governo Cardoso, e o segundo é o *Escola Campeã*, desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna em dezenas de municípios brasileiros e que visa capacitar gestores escolares. Ambos se configuram no quadro anteriormente descrito acerca do papel do Estado em tempos de hegemonia das idéias neoliberais e estão diretamente relacionados com as políticas educacionais empreendidas na atualidade.

4.1. O programa *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!*

Também em 1995, mesmo ano em que os trabalhos do Conselho da Comunidade Solidária tiveram início, mais precisamente em março, no começo do ano letivo, o presidente Cardoso lançou a campanha publicitária *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!* (doravante *Acorda, Brasil*) no município de Santa Maria da Vitória (BA) com o objetivo de mobilizar a sociedade brasileira em favor da educação. Sua repercussão foi tão positiva junto à sociedade que acabou por se transformar em “programa permanente do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), destinado a catalisar as respostas vindas dos quatro cantos do país e a dar prosseguimento ao trabalho de mobilização social e política em favor da educação” (BRASIL. MEC, 1997a, p. 5). Segundo o documento do MEC, não havia sido feito, antes de 1995, um trabalho sistemático de mobilização social pela educação.

Até 1995, as ações de mobilização social no Brasil consistiam na realização de eventos esporádicos e isolados, o que acabava por torná-los ineficazes, muito embora sempre estivesse patente a alta capacidade de mobilização da população, evidenciada pela sua participação nas mais variadas campanhas governamentais. Era premente a necessidade de se criar uma campanha permanente para mudança da visão e do comportamento da sociedade em relação à educação.

Essa campanha, lançada em 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza, foi chamada de *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!* O objetivo era torná-la símbolo de todas as ações governamentais na área e desencadear um processo de mobilização social que contagiasse todos os segmentos sociais, impregnando-os da percepção da necessidade urgente de eleger a educação como prioridade nacional (BRASIL. MEC, 1997a, p. 4).

O instrumento dessa mobilização, que pretendia inclusive causar mudanças nos padrões de comportamento da população em relação à educação, configurou-se da mesma forma que o utilizado no Conselho da Comunidade Solidária: a solidariedade e sua concretização, as **parcerias**. A “alta capacidade de mobilização” do povo brasileiro é apresentada no documento como sendo “impulsionada por um profundo sentimento de solidariedade” que orienta as suas ações (BRASIL. MEC, 1997, p. 12). Basta lembrar as palavras do presidente Cardoso em seu discurso de posse para compreender a relevância da temática da solidariedade no encaminhamento do trato das políticas sociais: “o sentimento que move esse apoio de todos ao país tem um nome: solidariedade”; “nós, brasileiros, somos um povo solidário”; “vamos fazer da solidariedade o fermento da nossa cidadania em busca da igualdade” (BRASIL. DISCURSO DE POSSE, 1995). Quando os objetivos do programa são apresentados, transparece a idéia de desresponsabilização do Estado na área da educação (que é uma face da política social), bem como uma idéia de sociedade civil marcada pela ausência de conflitos e de contradições: ela tem uma alta capacidade de mobilização impulsionada pela solidariedade.

[O programa] incentiva a sociedade a assumir a sua parcela de responsabilidade em relação à qualidade da escola e da educação em todos os níveis, com ênfase no ensino fundamental, por ser a base do conhecimento. [Ele] estimula a participação de cidadãos, comunidades, entidades, poder público e empresas a realizarem parcerias com as escolas públicas. Cada um de nós pode fazer muito pela escola, seja enquanto profissional ou na condição de pais, avós, tios etc. Fica mais claro a cada dia que as soluções dependem da ação de todos, governo e sociedade lado a lado. Além do que, a parceria facilita e expande a iniciativa e compromete todos com a fiscalização das tarefas. O *Acorda, Brasil* é muito mais do que um programa de mobilização. É um sentimento participativo cotidiano que deve habitar cada cidadão. Dessa postura – esteja certo – depende o sucesso da educação em nosso país (BRASIL, MEC, 1997b).

Desse excerto algumas considerações podem ser feitas. A primeira: a educação é responsabilidade de todos não porque é pública, mas porque o Estado, na atual fase de acumulação capitalista, precisa se afastar das áreas sociais, desresponsabilizando-se da execução de certas políticas. Daí a promoção de campanhas como o *Acorda, Brasil*, que visam mobilizar a sociedade civil a se “conscientizar” de que “as soluções dependem da ação de todos”.

O Estado, dirigido pelos governos neoliberais, se afasta parcialmente da intervenção social, porém é subsidiador e promotor do processo ideológico de “transferência” da ação social para o “terceiro setor”. [...] É o Estado que inunda de propaganda sobre o “Amigo da Escola”, que promove o Ano Internacional do Voluntariado, que desenvolve a legislação para facilitar a expansão destas ações, que estabelece “parcerias” repassando recursos públicos para estas entidades privadas etc. Desresponsabilizar-se e afastar-se parcialmente da intervenção na “questão social” não elimina o fato de o Estado ter um papel fundamental nas transformações operadas pelos governos e pelo capital sob hegemonia neoliberal (MONTAÑO, 2002, p. 235).

A segunda: enfatiza-se o ensino fundamental – como sugerem os BMDs (especialmente o Banco Mundial) –, considerado etapa decisiva para promover a redução da pobreza (no texto é tido como “base do conhecimento”). Ao se dar prioridade a esse nível de ensino, os demais ficam sem a cobertura necessária de políticas educacionais, evidenciando o caráter de desresponsabilização do Estado diante do conjunto das políticas sociais e de focalização das mesmas. Por trás dessa idéia de que a educação é capaz de reduzir as desigualdades [“a educação pode ajudar a reduzir a desigualdade, proporciona novas oportunidades aos pobres e, por conseguinte, aumenta a mobilidade social” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xviii)], está a idéia de que a educação não constitui direito e é um mero instrumento que promove o desenvolvimento de um país.

A terceira: cada um, individualmente, é considerado apto para possibilitar as mudanças pretendidas pelo governo Cardoso na educação, o que denota a idéia de que a ajuda mútua e pontual é suficiente, em oposição às ações coletivas e pautadas na política. A solidariedade individual, voluntária, é a que vale para enfrentar a questão social, por isso a ênfase na parceria, na qual dois sujeitos, por

iniciativa de uma das partes, se unem para resolver um problema que aflige a educação pública. Os sujeitos atendidos por essas práticas de socorro aos necessitados, marcadas pela focalização e descentralização, “bombardeados” pela ideologia da solidariedade que é veiculada dos telejornais às novelas, acabam aceitando a situação como normal, natural, e deixam de utilizar os canais políticos tradicionais para reverter as políticas sociais precarizadas e transpor esse círculo vicioso de marginalização social a que estão submetidos.

Assim, por um lado, cria-se dependência crônica do “necessitado” com esse serviço emergencial que, no entanto, não garante permanência na prestação. Por seu turno, tende a responder à demanda de forma precária, insuficiente para minimamente atender as necessidades do “demandante”. Finalmente, a atenção, por parte das “entidades”, da demanda social, termina por calar as vozes desconformes com as condições de vida dessa ordem social. É portanto, uma atividade ainda mais desarticuladora e inibidora do descontentamento e da tendência à rebeldia (MONTAÑO, 2002, p. 236).

A quarta: a parceria é tida como mais eficiente que os métodos centralizados no poder público, reproduzindo a idéia divulgada pelo Plano Diretor de que a administração pública gerencial é a saída para acabar com as práticas burocráticas obsoletas. Essa afirmação exprime um pensamento privatista: ao considerar que a forma como o Estado administra os bens públicos é ineficiente e ineficaz (é muito dispendiosa e não atinge os objetivos a que se propõe), pressupõe que a melhor forma de administração é a que se origina da iniciativa privada, que é própria das empresas. Acontece, no entanto, que o Estado tem como alçada o que é público, e o que é público precisa ser gerido de acordo com sua natureza específica (não visa ao lucro, todos devem ter acesso a ele), e não de acordo com o que é privado, particular. No intuito de privatizar não só a área de atuação das políticas sociais, mas grandes setores do Estado, criou-se um “setor anfíbio”, o espaço público não-estatal (que administra o que é público mas tem estatuto jurídico privado), “que estabelecerá um espaço institucional fora do campo exclusivo da ação do Estado” (GANDINI; RISCAL, 2002, p. 58). A educação, nesse novo setor, passa a ser

considerada como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados, o que abre o espaço para a “gradual incorporação de agentes privados” (GANDINI; RISCAL, 2002, p. 58).

E a quinta: o sucesso ou fracasso do programa é atribuído à população, a cada um individualmente (é a auto-responsabilização pela questão social), que é convocado não só a participar, mas também a arcar com responsabilidades que não são necessariamente suas. Volta-se, assim, à questão da desresponsabilização estatal pelas políticas educacionais e da despolitização da sociedade civil. Como pode se perceber, a questão da parceria é permeada de relações que se interpenetram, o que revela o seu grau de complexidade como fenômeno social que atinge toda a sociedade e reconfigura a forma como ela se posiciona diante do Estado, dos bens públicos, dos direitos, e de si própria.

O *Acorda, Brasil*, que atua sob o comando da Assessoria de Comunicação Social do MEC, pode ser considerado a expressão máxima da idéia da parceria entre Estado e sociedade civil na área da educação. Por não contar com recursos previstos no orçamento da União, é movido exclusivamente com verbas de doação dos parceiros³². Estes vão de sindicatos a empresas, de organismos internacionais a pessoas físicas. Todas as iniciativas são registradas no *Banco de Ações Educacionais*, que conta atualmente, segundo o Ministério da Educação, com mais de mil experiências bem sucedidas colocadas em prática por cerca de cento e trinta parceiros oficiais e inúmeros parceiros informais (BRASIL. MEC, 2000, p. 95). Tal banco tem o objetivo de difundir essas experiências, de modo que sejam adaptadas

³² O programa tem seu funcionamento exclusivamente garantido com o apoio dos parceiros. O *Banco de Ações Educacionais*, por exemplo, é um projeto desenvolvido na Universidade Nacional de Brasília; a Editora Abril cede espaço em suas publicações para a propaganda do programa; a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert) veicula nas emissoras associadas publicidade sobre o programa; o Banco Itaú forneceu todos os equipamentos para a formação de uma central telefônica (além de treinar tele-atendentes), o *Fala, Brasil*, que recebe denúncias, sugestões e tira dúvidas sobre os programas do MEC, inclusive o *Acorda, Brasil*; a Caixa Econômica Federal utiliza o espaços dos volantes de loteria para divulgar o programa; a Fundação Banco do Brasil cede suas instalações para eventos ligados ao programa; o apresentador Fausto Silva apresentou algumas ações educacionais ligadas ao *Acorda, Brasil* em seu programa dominical; a Gráfica Charbel produziu gratuitamente o material de divulgação; e vários outros casos de apoio.

em cada contexto social no qual a transformação educacional seja necessária. Ainda segundo o ministério, as parcerias se dão em torno dos seguintes eixos: programas educacionais, intercâmbios, premiações, repasse de tecnologia e equipamentos, treinamento, valorização do professor, palestras, seminários e outros eventos.

Todos os documentos e materiais de divulgação do programa abordam exaustivamente o termo parceria, mas não há a preocupação em conceituá-lo, como se a compreensão do seu significado fosse algo já dado. O mais próximo de uma definição do que seja parceria foi apresentado pelo ministro da Educação, Paulo Renato Souza, em um fôlder sobre o programa, no texto intitulado “responsabilidade social”.

A Constituição define a Educação como dever do Estado e da família. Mas no Brasil, como em toda parte, cresce o entendimento de que uma política efetiva de desenvolvimento da Educação exige a participação de novos atores. O Estado, sem dúvida, é o principal responsável. Contudo, não possui condições de implementar, sozinho, essa política. A ação do Estado vem sendo complementada por outras iniciativas da sociedade, tanto de empresas privadas quanto das organizações do terceiro setor.

[...] O setor privado e a comunidade estão, a cada dia, sendo desafiados a participar mais efetivamente na tarefa de buscar educação de qualidade para todos. A parceria Estado/sociedade remete ao compromisso de se construir um mundo economicamente mais próspero e socialmente mais justo (BRASIL. MEC, 1996).

De fato, a Constituição de 1988, considerada um “retrocesso”³³ pelos neoliberais, deixa claro que determinados serviços sociais não são de exclusividade do poder público. Em relação à educação, consagrou-se dupla possibilidade, ou seja, de que a prestação seja feita pelo poder público com a colaboração da comunidade ou pelo particular.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a **colaboração da sociedade** [...].

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e **coexistência de instituições públicas e privadas de ensino** [...].

³³ “Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 16).

Art. 209. **O ensino é livre à iniciativa privada**, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais de educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade do poder público.

Art. 213. **Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas [...]** que: I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000, p. 118-121) (sem grifos no original).

Enquanto no artigo 205 a idéia principal refere-se à colaboração entre Estado e sociedade, ou seja, à parceria, os artigos 206 e 209 evidenciam a idéia de que o ensino não é privativo do poder público, pois é livre à iniciativa privada. Já no artigo 213 aparece a idéia de fomento, quando se aborda a questão da iniciativa privada de interesse público.

Retomando a questão do fomento, anteriormente apresentada com a contribuição de DI PIETRO (1999), é importante esclarecer que o Estado está apto a subsidiar o capital privado quando este tem por finalidade o interesse público, o que é o caso das entidades filantrópicas e das organizações sem fins lucrativos que têm a natureza jurídica de pessoa de direito privado e que atuam, entre outras áreas, no ensino. A lei 9.790/99, a “lei do terceiro setor” (tratada na seção 3.2.), coloca em debate a importância atribuída à parceria, pois prioriza a emersão de uma esfera pública não-estatal que, baseada no instrumento jurídico do termo de parceria, eleva a sociedade civil à categoria de ator social indispensável na área social. O que se pretende é a emancipação da sociedade de uma “cultura estatista” rumo a uma cultura em que a cooperação, a participação e a cobrança de resultados nas políticas públicas sejam a tônica.

Faz-se necessário construir um novo arcabouço legal, que (a) reconheça o caráter público de um conjunto, imenso e ainda informal, de organizações da Sociedade Civil; e ao mesmo tempo (b) facilite a colaboração entre essas organizações e o Estado. Trata-se de construir um novo marco institucional que possibilite a progressiva mudança do desenho das políticas de parceria entre Estado e Sociedade Civil em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos na sua elaboração, na sua execução, no seu monitoramento, na sua avaliação e na sua fiscalização (FERRAREZI; REZENDE, 2000, p. 13).

Não há dúvida de que a sociedade deve participar mais efetivamente da elaboração e da implementação de políticas públicas, bem como acompanhar seus resultados, exigindo uma oferta decente e justa pelo que paga enquanto contribuinte e que merece como cidadão de um Estado que se diz democrático e que advoga certos direitos em sua Constituição. A questão que advém da criação desse “arcabouço legal” e da execução de suas premissas é a que é lembrada com muita propriedade por DI PIETRO (1998, p. 5): é necessário que se atente para os riscos a que podem estar submetidos os direitos sociais do cidadão quando serviços públicos sociais são transferidos para entidades privadas, juntamente com a transferência da *res publica*, para serem administrados sob regime que é próprio da empresa privada. De acordo com GENTILI (1998a, 2000), tal arcabouço legal acaba por oficializar a privatização dos serviços sociais, sendo as leis da publicização e das OSCIPs a maneira que o governo Cardoso encontrou para se desresponsabilizar pela questão social e possibilitar à iniciativa privada o fornecimento de serviços públicos com o uso da estrutura física e de verbas que são públicas. O que o ministro Paulo Renato não explicitou em suas considerações é que o Estado não podia sozinho implementar a política educacional porque passava por um processo de “reforma” (baseado nos idéias do neoliberalismo) que visava introduzir uma nova forma de gestão das políticas sociais que, mais do que a participação coletiva da sociedade civil, preconizava a redução dos gastos públicos e seu afastamento paulatino da questão social, que deve ficar a cargo do sujeito que tem as necessidades e dos que se solidarizam de forma individual com o carente.

Desta forma, o projeto neoliberal, que elabora essa nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com igualdade de acesso, com base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um). No seu lugar, cria-se uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Assim, tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; também a qualidade dos serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social” passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua (MONTAÑO, 2002, p. 189).

A idéia da participação da sociedade civil na implementação de políticas educacionais, contudo, não é uma característica apenas do governo de Fernando Henrique Cardoso. Apesar de ter sido em seu governo que a questão alcançou destaque (o que, inclusive, impulsionou a realização deste estudo), ela vem desde o início da década de 1980 fazendo parte progressivamente das estratégias para executar políticas educacionais.

VIEIRA (2000) faz uma análise dos governos brasileiros pós-ditadura militar e revela que já no governo Sarney (descrito como “tempos de indefinição”), no documento do MEC *Educação para todos: caminhos para mudança*, de agosto de 1985, aparece uma menção à mobilização social e à articulação entre governo e sociedade civil – “é certo que o momento ainda não era propício à decolagem de novas idéias, mas o importante é que as sementes já estavam lançadas” (VIEIRA, 2000, p. 60). No efêmero governo Collor – “tempos de muito discurso e pouca ação” – a questão da parceria emergiu no *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania*, de setembro de 1990, quando se abordou a necessidade do “compromisso do poder público e a colaboração da sociedade numa responsabilidade solidária” (VIEIRA, 2000, p. 94). No governo Itamar Franco, algumas inovações foram percebidas, principalmente em relação ao *Plano Decenal de Educação*, de 1993, que, diferentemente de outros planos e programas educacionais, não foi “concebido a toque de caixa” (VIEIRA, 2000, p. 131) pela burocracia estatal e teve a participação, durante a sua elaboração, de vários atores externos ao MEC.

Os conteúdos do Plano Decenal não se distanciam dos temas do debate sobre educação no âmbito governamental. Faz-se um diagnóstico corajoso dos problemas existentes e são colocadas alternativas para sua superação. [...] O discurso reitera o que vem sendo dito em planos anteriores, situando a tarefa inadiável de que a educação se constitua como prioridade política da Nação, aí incluindo sociedade política e sociedade civil. O elemento novo desse processo é a participação e a mobilização social. Atores, até então pouco presentes no cenário da gestão das políticas públicas, começam a ocupar o palco (VIEIRA, 2000, p. 136).

A autora faz uma análise apenas do primeiro ano (1995) do governo Cardoso, que é definido como “tempos de definição de rumos”, pois “o estudo não se detém senão para assinalar seus primeiros passos [...], quando só é possível vislumbrar o desenho preliminar das políticas que vão se explicitar a partir de 1996” (VIEIRA, 2000, p. 15).³⁴

O que diferencia a participação da sociedade civil no governo Cardoso e a observada no passado e comentada por VIEIRA (2000) é que de 1995 pra cá consolidou-se um bloco político-social contra-reformista que veio ocupar o poder e que foi favorecido por um ambiente ideológico criado pela crise mundial das sociedades e do projeto socialista. Tal bloco, representado pela burguesia, pela primeira vez na história brasileira tem a pretensão de se tornar hegemônico (pois dirigente já o é há muito tempo) por meio do projeto neoliberal (COUTINHO, 2000, p. 103). Sua “reforma” (ou contra-reforma) consiste em submeter todo o Estado à lógica do mercado, reduzindo, por conseguinte, a abrangência das políticas sociais e acabando com o caráter universal dos direitos ligados àquelas mesmas políticas. E foi justamente no governo Cardoso que os intelectuais simpatizantes do neoliberalismo construíram a ideologia da solidariedade e da parceria para que o projeto neoliberal fosse efetivado com a anuência de toda a sociedade, conclamada a também participar da empreitada: “O caminho tomado por esse governo consistiu, por um lado, em reiterar a ação econômica estatal voltada para a defesa dos interesses da acumulação capitalista privada; e, por outro, em tentar remover (sempre em função dos interesses dessa acumulação) significativos direitos sociais, garantidos sobretudo [...] pelas lutas populares cristalizadas na Constituição de 1988” (COUTINHO, 2000, p. 122).

³⁴ Atualmente, e desde 1998, VIEIRA vem se dedicando à pesquisa do que ela denominou de “tempos de explicitação”, ou seja, a continuidade do primeiro governo Cardoso.

A participação da sociedade civil, tal como é estimulada pelo governo Cardoso, não corresponde à participação necessária e condizente com o seu papel. Não é demais reiterar que este estudo tem por base o conceito de sociedade civil de Gramsci, o qual foi sendo transformado em decorrência de leituras equivocadas e forçadas e acabou desembocando na sociedade civil vislumbrada pelos entusiastas do terceiro setor e intelectuais orgânicos do bloco político-social contra-reformador de que fala COUTINHO (2000). Na sua versão fiel, a sociedade civil é um espaço contraditório, “terreno de controvérsias ideológicas, de concepções contrapostas de valores e interesses, [...] para Gramsci é uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de ‘combinar’ na ação grupos sociais diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos” (SEMERARO, 1999, p. 83). Não é, portanto, o lugar apenas do consenso e da harmonia, mas sim das lutas de classes pela obtenção da hegemonia. Além do mais, ela não pode ser entendida como uma esfera isolada, que se contrapõe ao mercado e ao Estado, por exemplo, como afirmam os defensores do terceiro setor. Ela é parte do Estado.

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e governo, identificação que precisamente é uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, já que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que se devem referir à noção de sociedade civil (no sentido, podia dizer-se, em que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (GRAMSCI, 1978, p. 234).

O Estado, portanto, em sentido amplo, é constituído pela **sociedade política** (Estado no sentido estrito da coerção, que compreende as instituições de caráter público), e pela sociedade civil (conjunto de organismos privados que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade). Para GRAMSCI (1978, p. 233), é na sociedade civil, nas forças privadas, “que também é o ‘Estado’, ou antes, é o próprio Estado”, que reside a direção do desenvolvimento histórico, pois é no seu interior que se dá a luta de classes. A sociedade civil “é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social onde se dá uma

intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, ela não é o ‘outro’ do Estado, mas – juntamente com a ‘sociedade política’ ou o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos (COUTINHO, 1999).

A mobilização pelas parcerias não é capaz de gerar um movimento democrático de fato, ancorado na participação das massas, simplesmente porque ela é vazia de sentido político. As parcerias e a ética da solidariedade orbitam o campo dos interesses econômico-corporativos: relacionam-se com o que cada um pode fazer pelo outro agora, na perspectiva do imediato. Elas não têm a pretensão de trazer uma proposta em que os interesses éticos-políticos prevaleçam, a qual significa uma sociedade baseada na universalização dos direitos. É por isso que programas como o *Acorda, Brasil* podem ser considerados veículos ideológicos, “mecanismos pseudocompensadores [...] que impedem a clara identificação das causas das mazelas das populações” (MONTAÑO, 2002, p. 232), a serviço daqueles que querem fazer das idéias neoliberais o credo hegemônico: eles difundem as idéias da mobilização (apática e despolitizada) e da sociedade civil colaborativa. Eis alguns trechos do material de divulgação do programa que revelam o interesse na mobilização da sociedade civil:

Descubra como você pode contribuir para uma Educação de qualidade no Brasil:

Como empresa, você pode participar:

- Fazendo parcerias com as escolas públicas;
 - Doando materiais e equipamentos;
 - Valorizando professores e projetos inovadores;
 - Premiando alunos que se destacam;
 - Dando treinamento a funcionários da escola;
 - Cedendo funcionários para trabalhos voluntários em Educação;
 - Estimulando funcionários a participar da comunidade escolar dos filhos;
 - Colocando sua experiência administrativa a serviço da gestão escolar;
 - Cobrando do governo projetos para Educação;
 - Incentivando a reciclagem de lixo e os programas de educação ambiental.
- Na comunidade, você pode participar:
- Mostrando interesse pelo aprendizado das crianças;
 - Ajudando-as nas tarefas de casa;
 - Estimulando a imaginação dos filhos;
 - Contribuindo na vida da escola: reuniões, jogos, conselhos;
 - Participando efetivamente do conselho de pais e mestres;
 - Fiscalizando efetivamente o conselho de pais e mestres;
 - Fiscalizando a aplicação de recursos públicos na melhoria da escola;

- Trabalhando como voluntário para acabar com problemas na escola.

Como governo, você pode participar:

- Aplicando corretamente, e buscando sempre ampliar os recursos investidos na Educação;
- Investindo boa parte do orçamento na melhoria da escola pública;
- Democratizando a administração escolar com a comunidade;
- Procurando parcerias com empresas, entidades e cidadãos para a realização de ações educacionais;
- No caso dos prefeitos, dando a mesma atenção a escolas estaduais e municipais;
- Fiscalizando a execução de políticas públicas;
- Preparando os diretores para que eles dividam sabiamente a responsabilidade gerencial da escola com lideranças comunitárias;
- Estimulando a participação da família na recuperação da escola;
- Responsabilizando pais que não matriculam seus filhos na escola.

Como terceiro setor, você pode participar:

- Propondo soluções para os problemas educacionais;
- Apresentando projetos inovadores;
- Pesquisando e avaliando os processos educacionais brasileiros;
- Unindo-se às empresas em projetos de responsabilidade social;
- Estimulando a comunidade a participar da vida escolar;
- Fiscalizando a aplicação de recursos na educação;
- Cobrando a participação dos representantes do governo na melhoria da escola pública (BRASIL. MEC, 1996).

Está muito claro que o que se objetiva com as parcerias é retirar custos e responsabilidades do Estado, ao mesmo tempo em que se pretende aumentar a eficiência e a capacidade de resposta do sistema educacional às demandas, numa lógica muito próxima a do mercado. A qualidade a que se aspira nesse documento do MEC, entretanto, não é a qualidade que se deseja para o que SAVIANI (1987, p. 89) chamou de “aprimoramento e desenvolvimento intelectual das massas”, ou seja, a razão de ser da educação. Ou aquela necessária para a visão de educação “civil-democrática”, entendida como processo de formação cidadã que tem em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia, sugerida por SINGER (1996, p. 5). A qualidade perseguida no ensino, nestes tempos de políticas públicas de caráter neoliberal, é a aquela que foi tomada do discurso produtivo, empresarial, que visa o alcance de objetivos preestabelecidos, com pouco gasto, com a adesão de todos, e obtendo o máximo de eficiência possível.

Pode-se, portanto, extrair alguns desdobramentos do excerto citado parágrafos acima, que explanam como diversos atores podem contribuir, colaborar, cooperar para uma “educação de qualidade” na visão do governo federal:

- a) a participação das empresas, ao dar treinamento aos funcionários da escola, pode promover uma mudança organizacional nem sempre compatível com os objetivos da educação, como tão bem delimitam SAVIANI (1987) e SINGER (1996), acarretando o aumento da demanda de trabalho dos funcionários quando se leva em conta que a lógica administrativa da empresa requer uma estrutura “enxuta”, com poucos funcionários; ao premiar alunos que se destacam, interfere no trabalho pedagógico, pois diminui a importância daqueles que não têm ótimo desempenho nas avaliações mas que podem ter talentos que não estão sendo observados e/ou mensurados; sem falar na ameaça de que o sistema educacional seja privatizado em qualquer uma das formas possíveis;
- b) na participação da comunidade, é necessário tratar do tema do voluntariado, que tem ligação direta com a desvalorização dos profissionais da educação com a inserção de novos agentes que nem sempre têm a formação adequada para atuar na tarefa de ensino (caso emblemático é o dos *Amigos da Escola*);
- c) em relação ao governo, é preocupante a idéia de parceria com empresas, entidades e cidadãos para a realização de ações educacionais pelos motivos da perda gradual dos direitos sociais conquistados e da construção de uma ideologia de mobilização que na essência é desmobilizadora;
- d) e o terceiro setor é visto como o locus da participação social e do controle das ações educacionais, o que não deixa de ser uma ameaça de privatização considerando que é constituído de entidades privadas.

O que se pode concluir disso tudo? Que o Estado, ao conclamar o “engajamento responsável de toda a sociedade brasileira”, procura legitimar a reconfiguração de seu papel, além de afirmar que promove a consolidação da

democracia baseada em uma “ética de solidariedade”. O que não fica explícito para a população é que esse mesmo Estado tem como anseio o corte dos gastos sociais e, em última instância, a privatização dos serviços sociais. Um exemplo de cortes no financiamento é demonstrado por Regina Othon de Lima, coordenadora do *Acorda, Brasil*.

A classe empresarial tem dado bastante apoio. O banco Itaú é parceiro desde 1995. Por meio de seu Programa de Ação Comunitária, doou todos os equipamentos para montar o atendimento [do programa do MEC]. A Fiat é outro exemplo; está desenvolvendo projeto que beneficiará 10 milhões de alunos. Recentemente, a Coca-Cola criou no Brasil o Instituto de Educação Coca-Cola. Sua primeira ação de parceria foi a doação de R\$ 1 milhão para alunos carentes. Há ainda a Sony, federação de indústrias, entre outros. Em quatro anos, tivemos investimentos de cerca de **R\$ 30 milhões** (usados na implantação das salas Brasil), doação de material didático e pedagógico, equipamentos, treinamento e capacitação de professores. Em média, foram diretamente beneficiados 30 milhões de alunos.

Graças ao convênio entre o MEC e a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), temos a mídia de televisão e rádio gratuita. São cinco minutos diários e mais vinte minutos aos finais de semana nas rádios pertencentes à Abert e nas rádios AM e cinco minutos nas televisões. Isso significa que o MEC deixa de desembolsar **R\$ 130 milhões ao ano** (BRASIL. MEC, 2000, p. 95-96) (sem grifos no original).

Assim, quando o Estado, por intermédio das parcerias que efetiva com a iniciativa privada ou com a comunidade, consegue uma economia anual de R\$ 137,5 milhões (somando o que consegue gratuitamente para fazer publicidade nos meios de comunicação e com doações) não significa que esse valor seja utilizado em outras áreas que não a educação, mas é aplicado em subáreas que tem mais importância para o governo, enquanto instrumentos de disseminação das idéias neoliberais, do que para o campo educacional propriamente dito (GENTILI, 2000, p. 2).

GENTILI (1998a, p. 337) chama a atenção para o fato de que outras formas de transferência do público ao privado, ou seja, a privatização, “estão sendo implementadas no contexto da ambiciosa reforma educacional promovida pelos governos neoliberais: a criação de fundações, a reforma curricular como monopólio dos *experts* internacionais, os sistemas de comodatos, a terceirização de serviços, a criação de cooperativas de professores que assumem a gestão da escola, etc.”.

Certamente um dos fatores mais preocupantes da questão é que a privatização do campo educacional se configura como um mecanismo regressivo de redistribuição que acaba, conseqüentemente, beneficiando apenas os ricos (GENTILLI, 1998a, p. 337). Quando a escola adota a lógica do mercado, o resultado mais perceptível é a exclusão social. As escolas, afirma DALE (2000, p. 157), “numa situação de mercado competitivo, são suscetíveis de competir não apenas para poder aceitar algumas categorias de alunos mas também para rejeitar outras”. Esse mesmo problema é abordado por BALL (2000, p. 213): “tanto no Reino Unido como nos Estados Unidos existem algumas escolas que têm uma demanda de matrículas maior do que a oferta de vagas. São elas que, de uma forma ou outra, se encontram na posição de escolher os alunos e não o contrário”.

Dentro do programa *Acorda, Brasil*, cabe ao *Banco de Ações Educacionais* o papel de registrar o conteúdo das parcerias cujas experiências tiveram êxito. As ações educacionais são registradas em forma de pequeno texto feito à moda jornalística – é a Assessoria de Comunicação Social do MEC a responsável pela elaboração das matérias – e trazem dados como a data de início da ação, a abrangência (se é municipal, estadual ou nacional) os realizadores e os parceiros. Entre janeiro de 2001 e maio de 2002 foram copiadas da internet 228 ações educacionais, a única forma que se mostrou possível em relação à obtenção sistemática de dados, pois a assessoria da coordenação do programa afirmou que somente naquele meio era possível ter acesso à base de dados. Embora o MEC afirmasse que havia cerca de 1000 ações já catalogadas, apenas 228 estavam disponibilizadas na internet, as quais serão analisadas na seqüência.

4.1.1. Natureza das ações educacionais

Era intenção fazer um levantamento estatístico das ações por categoria, mas a leitura das matérias logo indicou que essa tarefa seria praticamente impossível

dada a interpenetração dos objetivos das parcerias. Assim, numa mesma ação, propõe-se, por exemplo, diminuir a evasão escolar em determinado estabelecimento de ensino, ao mesmo tempo em que são oferecidas atividades no contraturno e uma empresa da comunidade doa equipamentos de informática. Um outro exemplo comum é o de uma empresa fazer parceria com uma escola e doar equipamentos ou trabalho voluntário de seus funcionários e promover gincanas, prêmios ou concursos entre os alunos. As ações, assim, são as mais variadas possíveis e confundem-se em cada parceria. Foi feita uma lista com as principais modalidades de ação, que contemplam desde a educação infantil até o ensino médio:

- a) doação de equipamentos, verbas e outros materiais;
- b) implantação de projetos educacionais os mais diversos (sobre alfabetização, meio ambiente, música, teatro, dança, língua estrangeira, artes plásticas, brinquedotecas, prevenção ao uso de drogas, prevenção a doenças sexualmente transmissíveis, saúde, incentivo à leitura, direitos humanos, educação física, inclusão digital, entre outros);
- c) inclusão de alunos deficientes;
- d) trabalho voluntário;
- e) incentivo ao professor por meio de prêmios e bolsas-auxílio;
- f) mutirões para melhorar as condições físicas das escolas;
- g) constituição de escolas para funcionários de empresas (educação de jovens e adultos);
- h) cursos profissionalizantes oferecidos pelo terceiro setor;
- i) programas de governo em níveis municipal e estadual para diminuir a evasão escolar e a repetência.

As ações comportam desde grandes projetos de responsabilidade social até contribuições feitas por pessoas físicas; desde trabalhos respeitáveis até situações duvidosas. A fim de exemplificar essas variações, transcrever-se-á na seqüência a matéria sobre as ações de algumas parcerias.

Esta primeira ação está sendo empreendida pela Caixa Seguros na cidade-satélite da Ceilândia (DF), conhecida pelos altos índices de violência e pobreza. O texto será transcrito em sua íntegra para que possa ser verificado o estilo jornalístico que marca todos os registros.

Dando um exemplo de parceria inteligente com a escola e a comunidade, a Companhia de Seguros Sasse da Caixa Econômica Federal adotou, em 1997, escolas públicas de Ceilândia, próxima a Brasília, por uma década. A idéia do projeto "Se Liga, Galera!" é da jornalista Liane Mulhenberg. "A meta é instrumentalizar a comunidade em sua vocação, para que seja capaz de gerar renda própria e manter a autonomia da escola. Se a comunidade tem vocação para a informática, por exemplo, vamos ferramentá-la aí. **Ambicionamos ver todos autogerenciando, tomando a si sua responsabilidade**", afirma Liane. Ao todo são cerca de 5.863 mil crianças e jovens beneficiados diretamente pelas ações do programa. "Através das rodas de discussão que organizamos, auxiliamos os estudantes a identificar os problemas que atingem escola e comunidade. O segundo passo é **organizar ações pró-ativas que visam o enfrentamento desses problemas sociais**", explica Alice Scartezini, que, ao lado de Cilma Azevedo, coordena o programa. O funcionamento do programa é simples e pode ser estendido a outras empresas que, assim como a Caixa Seguros, **procuram abater impostos fazendo uso do Marketing Social**. A escola entra com o espaço físico (uma sala) para o desenvolvimento das atividades, e recebe beneficiamentos que vão desde reformas e ampliações da estrutura física até módulos de ação como Formação de Liderança Juvenil, Agenda Ambiental e Arte Educação. Com o intuito de formar líderes juvenis, o Se Liga, Galera! conta com 320 adolescentes que selecionam temas transversais para orientar os debates dos círculos de leitura, rodas de discussão e dos grupos de estudos temáticos. O objetivo é disponibilizar estrutura, profissionais e informações para contribuir no desenvolvimento intelectual e criativo do estudante e da comunidade escolar. A Agenda Ambiental é outro módulo de ação. Atua no local ideal para se passar noções de higiene e informações sobre DST/AIDS: o banheiro das escolas, onde, nos três turnos, há a presença do monitor. Nas salas, os estudantes discutem questões preventivas sobre a relação homem/meio ambiente, em prol da utilização racional de recursos naturais e da convivência social. Neste módulo já foram organizadas várias gincanas, mutirões de limpeza e campanhas educativas. Uma dessas campanhas foi o Desarma Galera, responsável pela destruição de milhares de armas de brinquedo. A criança entregava um brinquedo violento e ganhava, em troca, brinquedos pedagógicos. Estes, arrecadados pelos próprios estudantes, que montaram vários pontos de doação em salões de beleza, escolas particulares, postos de gasolina, com o auxílio de artistas, policiais, empresas, comércios, associações e pais. "Através da mobilização de vários segmentos da comunidade, podemos trabalhar em torno de uma só causa: a cultura da paz", avalia Cilma Azevedo. Xadrez, ping-pong, teatro, coral, rap, artesanato em papel, capoeira, percussão, break, DJ, cerâmica, futebol e grafite são algumas das oficinas criativas desenvolvidas no módulo Arte-educação. "Muitas dessas áreas estavam extremamente ligadas à violência e às drogas. Com o desenvolver das atividades, estamos conseguindo transformar um pouco disso. Muitos dos rappers, capoeiristas e grafiteiros passaram a fazer uso dessas linguagens artísticas em defesa da paz; da cidadania; do bem comum", comemora Alice, que vê na arte grande potencial de inclusão social para os estudantes. E os resultados surgem e surpreendem. Os alunos de formação de lideranças, por exemplo, fizeram uma grande passeata no início de 2001 nas ruas da Guariroba, bairro da Ceilândia, **uma das áreas mais pobres de Brasília**, convidando os adultos a voltarem aos estudos, no curso supletivo numa escola da rede pública na comunidade. Durante todo o ano, os participantes do projeto já programaram debates, cursos e palestras para manter a motivação dos adultos na retomada dos estudos. Já os adolescentes do projeto Grafite, coordenado pelo artista plástico João Batista de Carvalho – conhecido como Sowto – pintaram painéis que decoram os muros das escolas integrantes do "Se Liga, Galera!" e já se preparam para dominar outras técnicas de pintura (telas e camisetas). O Programa Empresa

Amiga da Educação Se Liga, Galera! é realizado em parceria com quatro escolas públicas no DF: Centro de Ensino 13, Escola Classe 15, Escola Classe 38 (Ceilândia) e Escola Classe do Varjão (Varjão do Torto). A coordenação do Se Liga, Galera! se dispõe a dividir experiência e auxiliar iniciativas similares de empresas e instituições que queiram investir em educação fazendo uso dos métodos de mobilização social e aprendizagem vivencial (BANCO DE AÇÕES EDUCACIONAIS, 2001-2002) (sem grifos no original).

Essa ação incentiva o “protagonismo juvenil”³⁵ numa região carente e o projeto envolve várias áreas, sendo um dos mais “grandiosos” no universo pesquisado e referente à abrangência municipal. O “protagonismo juvenil” seria uma das facetas da parceria que direciona a mobilização social e a solidariedade voluntária para o segmento juvenil, em uma espécie de “doutrinação” que deve ser feita desde a mais tenra idade. No texto jornalístico que descreve a ação, podem ser observadas algumas características das parcerias:

- a) “ambicionamos ver todos autogerenciando, tomando a si sua responsabilidade”: as palavras da criadora do projeto já indicam que a sociedade civil deve resolver os seus problemas localmente, assumindo a responsabilidade pela educação dos jovens e criando mecanismos de geração de renda para as escolas, numa clara visão de que o Estado não precisa ter participação direta no processo de melhoria da escola pública;
- b) criar “organizações pró-ativas que visam o enfrentamento dos problemas sociais” significa que a sociedade civil organizada deve se incumbir de sanar as mazelas relativas à questão social, como se ela, sem o amparo do Estado, fosse suficiente para tal (detalhe para o uso do termo pró-ativo, muito utilizado nos manuais de gerência corporativa, o que denota um aspecto de administração pautada nos pressupostos da iniciativa privada);

³⁵ O protagonismo juvenil “significa, tecnicamente, o jovem participar como ator principal em ações que não dizem respeito à sua vida privada, familiar e afetiva, mas a problemas relativos ao bem comum, na escola, na comunidade ou na sociedade mais ampla” (Disponível em: <<http://www.protagonismojuvenil.org.br/protagonismo.asp>>).

- c) a parceria se desenvolve no bairro Guariroba, “uma das áreas mais pobres de Brasília”, mas em momento algum questões como a distribuição desigual da renda e a exclusão social causadas pelo modo como o capitalismo se configura nos países “em desenvolvimento”, como o Brasil, são abordadas;
- d) a empresa parceira reconhece que tira vantagens do projeto com marketing social, que significa “agregar valor ao produto” quando se desenvolve projetos sociais que são bem-vistos pela comunidade que é potencial consumidora de seus produtos e serviços; a lógica mercantil, portanto, aparece na ação, não de maneira sub-reptícia, mas já na primeira quarta parte do texto, antes mesmo que as atividades desenvolvidas na parceria fossem explicadas em detalhes.

Essa parceria, em resumo, guarda características muito evidentes de despolitização, ao desconsiderar o “fazer política” para resolver os problemas sociais e basear-se somente em tratamentos assistencialistas e focalizados, e de privatização, ao promover que algumas escolas públicas da região de Brasília fossem “adotadas” por uma empresa privada que se utiliza dos resultados e da repercussão dessa “adoção” para conseguir abatimento nos impostos que deveria pagar.

A próxima ação é muito curiosa e triste ao mesmo tempo, pois revela a que ponto as condições de ensino chegam em escolas situadas longe dos grandes centros urbanos. Embora tenha sido cadastrada com o nome do estabelecimento de ensino, a ação foi possibilitada por uma professora.

Em 1993, as professora Lúcia Costa Melo e Marisa Tamamaru do Colégio Estadual Lourdes Alves de Melo - Ensino Fundamental e Médio, de Itaguajé (PR) tinham uma preocupação fixa: melhorar a qualidade de leitura de seus alunos, a maioria deles carentes, trabalhadores rurais e sem condições de comprar livros, uma vez que **o colégio não tinha biblioteca** e a Biblioteca Municipal estava desativada. Pensaram muito, **discutiram e foram buscar soluções junto à comunidade local da escola**. Todos acataram a idéia de se fazer uma rifa e com o dinheiro arrecadado iniciar a biblioteca da escola. Na falta de um outro prêmio, a professora Marisa acabou doando uma égua de sua propriedade. E o sorteio acabou sendo um sucesso, seja pelo prêmio inusitado, pela causa nobre da rifa, ou até mesmo pelo valor

simbólico dos números (R\$ 0,50). Com os recursos arrecadados foram comprados 250 livros, os primeiros a serem catalogados e arrumados pelos alunos e professoras na sala que se transformou na biblioteca do colégio. Segundo as professoras, logo após a rifa já se constatava melhoria na aprendizagem dos alunos que aderiram com empenho às atividades de leitura. Os pais também passaram a utilizar os livros quando os filhos os levavam para casa. Sete anos depois, em 2000, o cantinho da leitura criado pelas professoras continua a existir, em atividade, mais enriquecido e premiado pelo 5.º Concurso Nacional "Os melhores programas de leitura para crianças e jovens de todo o Brasil", realizado pela Biblioteca Nacional e a Casa da Leitura do Rio de Janeiro. Como prêmio o colégio recebeu quinhentos livros para melhorar ainda mais o acervo do cantinho da leitura, que atende atualmente 857 alunos de ensino fundamental e médio (BANCO DE AÇÕES EDUCACIONAIS, 2001-2002) (sem grifos no original).

Nesse exemplo fica muito clara a idéia da parceria como substitutiva da ação do poder público e não como complementar. A comunidade se reuniu para resolver um problema (a falta de livros na escola), o objeto da rifa (a égua) foi doado por uma das professoras e a comunidade contribuiu com o dinheiro comprando os números da rifa. Devem ser observados com atenção os seguintes dados:

- a) "o colégio não tinha biblioteca": isso revela a precarização da educação como política social, pois sequer o poder público destina verbas para a compra de livros, materiais imprescindíveis para o ensino e a aprendizagem;
- b) "discutiu-se [o problema] e buscou-se soluções na comunidade": a participação da esfera pública (como governo, seja ele municipal ou de outro nível) sequer foi cogitada – a idéia de que a sociedade civil é capaz de reunir esforços e atingir os objetivos que efetivam a realização de uma causa coletiva mais rapidamente predomina no relato;
- c) a pequena biblioteca obtida com a rifa do animal (o que guarda a característica da privatização – um bem privado foi utilizado para gerar recursos para a compra do material escasso) continuou gerando um tratamento pontual, solidarista e filantrópico para a questão, pois o acervo foi "revitalizado" por meio de um prêmio e não via Estado, que deveria prover a escola dos materiais (ou dos recursos) de que necessita.

O próximo caso é emblemático porque reúne várias modalidades de privatização. Por acaso é mais uma ação ocorrida na Ceilândia (DF).

Um diretor criativo, com uma **visão administrativa moderna** transformou a realidade financeira de uma escola pública da Ceilândia, uma das **mais populosas e violentas cidades satélites do Distrito Federal**. Seu nome é Antônio Tomé e ele assumiu a direção da escola em janeiro de 2001. O Centro Educacional 7 é uma das maiores escolas públicas de Brasília com 3.600 alunos, matriculados em 3 turnos, no ensino fundamental, médio e supletivo. "A escola não tinha bebedouros em funcionamento, mesmo com o clima seco da capital brasileira", conta Tomé. "Além disso, o duplicador e as máquinas copiadoras estavam paradas por falta de peças e materiais. Sem falar na recepção da TV Escola e da TV a cabo que estavam cortadas há mais de cinco anos", continua ele. **"Aparelhos de televisão com defeito, videocassetes estragados, falta de lâmpadas nas salas de aulas, portas com defeito, enfim, total sucateamento da escola"**. Com os problemas identificados, Tomé decidiu buscar ajuda e parceria junto aos comerciantes da região. A escola precisava de dinheiro e os comerciantes da região precisavam de compradores. Este foi o pensamento do diretor, que com a Associação de Pais, Alunos e Mestres decidiu fazer convênios com a comunidade. O aluno contribuía com uma quantia de R\$ 2,00 mensais e recebia uma carteirinha. Ela era o passaporte para os descontos que vários comerciantes decidiram conceder aos alunos e suas famílias. Além de dar descontos à nova clientela, **os comerciantes decidiram também investir na escola**. Uma contribuição mensal entre R\$ 50,00 e R\$ 300,00 permitia a eles utilizar os muros do prédio escolar para a colocação de propagandas. Com o dinheiro, a direção reequipou a escola, recuperou os equipamentos danificados, comprou um computador com scanner e impressora, montou laboratórios de línguas, biologia e química e, ainda, patrocinou passeios educativos com os alunos (BANCO DE AÇÕES EDUCACIONAIS, 2001-2002) (sem grifos no original).

A matéria já começa saudando as virtudes gerenciais do diretor, que tem uma "visão administrativa moderna", certamente pautada no paradigma que também inspirou a administração pública gerencial pregada no Plano Diretor. As precárias condições da escola foram, então, resolvidas quando o diretor contatou empresários da região e fez uma troca: recebia verbas dos comerciantes enquanto seus alunos e familiares eram orientados a fazer suas compras em seus estabelecimentos e a escola ficava à disposição para servir de "outdoor" para os negócios dos parceiros. Se não bastasse esse compromisso, os alunos ainda "contribuíam" com 2 reais mensais para ter acesso à "carteirinha" que dava acesso a descontos. A privatização aqui se dá no financiamento – tanto por parte dos comerciantes quanto dos alunos, que têm de pagar taxas (que chegam a R\$ 7.200,00 ao mês) –, no fato da escola servir como veículo de propaganda de empresas privadas e de virar uma espécie de "feira" em que interesses mercantis são tratados em meio aos projetos pedagógicos.

O que se pode concluir a respeito da natureza das ações educacionais pesquisadas é que vários setores sociais estão desenvolvendo algum trabalho em conjunto com as escolas públicas. Tais trabalhos geralmente são de caráter complementar e apresentam aspectos de privatização especialmente na questão do financiamento e do uso das escolas para fazer propaganda dos parceiros quando eles se configuram em empresas, ou na isenção fiscal obtida por essas mesmas empresas a partir dos programas que desenvolve. Muitas das parcerias são deflagradas pelas próprias escolas públicas, que quando acham ser conveniente apelam para empresários e o terceiro setor de modo a obter financiamento para seus projetos, mas a maioria delas é de iniciativa do terceiro setor (como os dados a serem mostrados adiante atestam).

O que se pretende com essas análises não é desconsiderar de todo a contribuição que a sociedade civil está oferecendo à educação pública. A questão principal é que essa participação é instrumental ao projeto neoliberal de sociedade que preconiza um Estado ausente na implementação e financiamento das políticas educacionais e, como consequência, uma participação maior da sociedade na cobertura dessas políticas. A mobilização social acontece de forma imediata e sem crítica, não visa à transformação mas sim a mudanças localizadas e fugazes. Eis os fundamentos dessa mobilização instrumental: “agir de modo desarticulado, imediato, direto nos ‘problemas’ singulares, numa realidade destotalizada, deseconomizada, despolitizada, imutável, sem história” (MONTAÑO, 2002, p. 243). Tais fundamentos são alimentados por uma propaganda ideológica maciça desenvolvida pelo MEC, que conta com parceiros que disseminam o ideal da solidariedade e da participação social aos mais variados setores da sociedade brasileira (desde as classes que lêem jornais e revistas até as que assistem ao programa de Fausto Silva são convocadas a participar). E o próprio *Acorda, Brasil*, que é um programa de mobilização, acaba se tornando um veículo de propagação da ideologia da solidariedade e da parceria a partir do *Banco de Ações Educacionais*. Nas ações que o banco descreve, verifica-

se que, além da necessidade de simplesmente se apresentar o teor das parcerias, há uma preocupação constante em que as de “de sucesso” sejam exportadas para outras escolas, outras empresas, outros contextos, irradiando o ideal do “protagonismo da sociedade civil” no tratamento das políticas educacionais.

O programa *Acorda, Brasil*, em suma, provoca o “esvaziamento” da educação como direito social conseguido por meio de lutas travadas no interior da sociedade civil e mediadas pelo Estado no período anterior ao atual, no qual o ideário neoliberal ainda não se apresentava com as características hegemônicas dos dias de hoje. Esse processo de “esvaziamento” se dá pela forma como a participação da sociedade civil, compreendida dentro de uma visão instrumental, é divulgada de maneira ideológica pelo MEC, de modo a “penetrar capilarmente no senso comum” (GENTILI, 1998b, p. 14) e se tornar natural, irreversível, sem que se atue politicamente para melhorar as condições da educação pública e se aperceba que a razão de todo esse “estado de coisas” está na natureza do sistema capitalista, que gera desigualdades e exclusão social na forma como determina as relações sociais: baseado na propriedade privada dos meios de produção e na apropriação privada dos excedentes. O conceito de sociedade civil que o *Acorda, Brasil* abraça é um conceito desarticulado e falso, pois não leva em consideração que o Estado e a sociedade civil formam uma mesma unidade, como ensina Gramsci. As mediações que existem entre sociedade civil e Estado estão ausentes não só no programa em questão, mas em toda a retórica do governo Cardoso, que elegeu a sociedade civil como protagonista da concretização das políticas públicas e fundamentou-se na ideologia da solidariedade para reforçar o terceiro setor (inclusive com leis específicas) e cooptá-lo como parceiro nas políticas sociais.

Na seqüência, serão demonstradas algumas informações adicionais acerca do programa. O objetivo é ilustrar com números a abrangência geográfica, os tipos de parceiros, em que níveis ocorrem as parcerias e o recorte temporal das mesmas.

4.1.1.1. Identidade dos parceiros proponentes

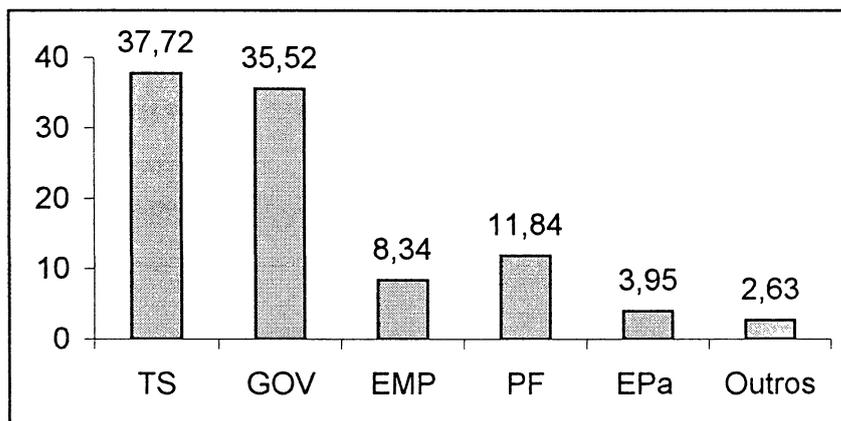
Optou-se por fazer o levantamento dos parceiros proponentes das ações (aqueles que iniciam a parceria), e não daqueles envolvidos nos casos, pois, a exemplo do que acontece com a natureza das ações, os parceiros são múltiplos em várias delas. Ao focar a atenção no proponente, é possível perceber quais os atores mais sensíveis aos apelos feitos pelo governo federal.

O gráfico 1 representa a porcentagem de cada ator por categoria:

- a) governo: compreende as escolas e órgãos públicos;
- b) terceiro setor: compreende as fundações, institutos e ONGs³⁶;
- c) empresas: iniciativa privada de qualquer natureza;
- d) pessoas físicas: compreende os proponentes individuais;
- e) escolas particulares: por serem entidades sem fins lucrativos, mas que não se enquadram no terceiro setor, são consideradas separadamente;
- f) outros: compreende os atores que têm poucos representantes no universo pesquisado (como sindicatos, entidades de classe, organismo das Nações Unidas e serviços sociais).

³⁶ Foram classificadas como ONGs todas as entidades que se denominavam sem fins lucrativos. Não houve como fazer uma seleção por tipos específicos (entidades registradas no Conselho Nacional de Assistência Social, associações civis) porque os parceiros proponentes nem sempre identificam sua natureza jurídica. Apenas as fundações e institutos foram tratados separadamente porque a maioria deles se identifica como tal.

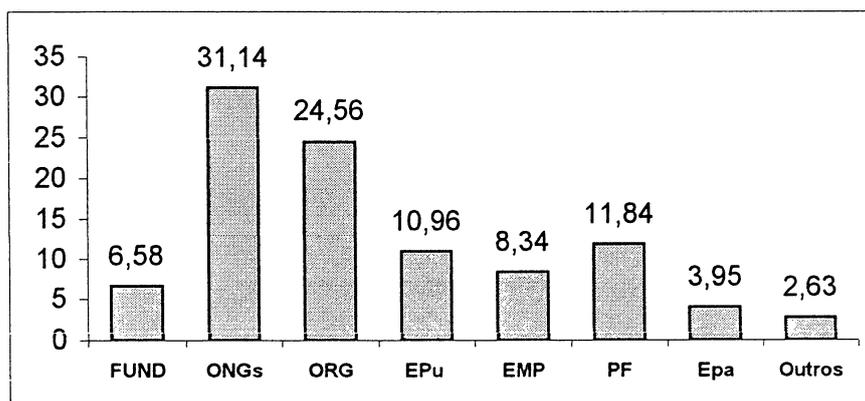
GRÁFICO 1 – PARCEIROS PROPONENTES POR CATEGORIA (GERAL) (EM %)



NOTA: Legenda – TS (terceiro setor), GOV (governo), EMP (empresas), PF (pessoas físicas), EPa (escolas particulares).

O gráfico 2 apresenta os dados de maneira mais específica, desmembrando algumas das categorias gerais do gráfico 1.

GRÁFICO 2 – PARCEIROS PROPONENTES POR CATEGORIA (ESPECÍFICA) (EM %)



NOTA: Legenda – FUND (fundações e institutos), ORG (órgãos públicos), EPu (escolas públicas), EPa (escolas particulares).

Na categoria geral (gráfico 1), verifica-se que terceiro setor (37,72%) e governo (35,52%) praticamente empatam em números de proposições e ficam muito à frente dos demais setores. As pessoas físicas (11,84%) ficam na terceira posição e suplantam as empresas (8,34%) (a despeito de todo o incentivo que se dá para a responsabilidade social corporativa). Já na categoria específica (gráfico 2), constata-

se que as ONGs (31,14%) são as grandes parceiras proponentes, seguidas pelas pessoas físicas (11,84%) e pelos órgãos públicos (10,96%). As fundações e institutos (6,58%), por sua vez, têm importância reduzida, e as escolas públicas (10,96%) entram com um número razoável de parcerias.

Especialmente o gráfico 2 revela que o terceiro setor, por meio sobretudo das ONGs, é mais sensível aos apelos do governo na busca pelas parcerias. Isso indica que esse “setor” pretende e está trabalhando para obter reconhecimento junto ao Estado e levar adiante a sua filosofia: oferecer serviços sociais cujas políticas são negligenciadas ou abandonadas pelo Estado.

4.1.1.2. Procedência geográfica

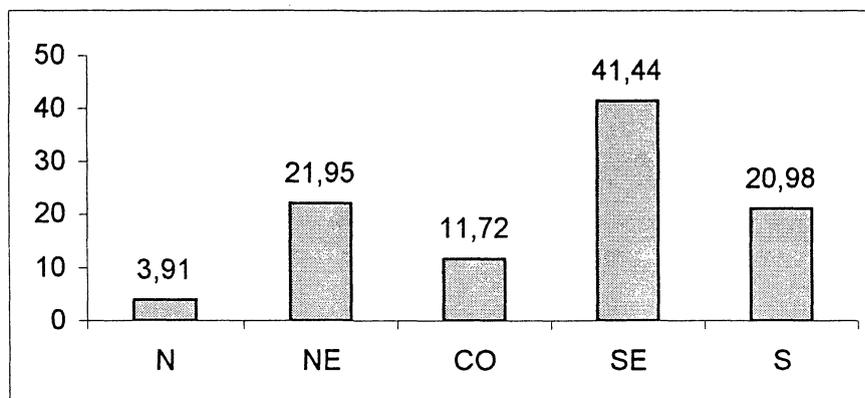
O quadro 6 demonstra como se dá a procedência geográfica por estados das 228 ações pesquisadas.

QUADRO 6 – ORIGEM DAS AÇÕES EDUCACIONAIS POR ESTADOS DA UNIÃO E DISTRITO FEDERAL (EM NÚMEROS ABSOLUTOS)

Estado	Número de ações	Estado	Número de ações
Amapá	-	Paraíba	01
Acre	01	Paraná	17
Alagoas	02	Pernambuco	11
Amazonas	04	Piauí	05
Bahia	07	Rondônia	02
Ceará	16	Roraima	01
Distrito Federal	10	Rio de Janeiro	13
Espírito Santo	03	Rio Grande do Sul	15
Goiás	06	Rio Grande do Norte	02
Maranhão	-	Sergipe	01
Mato Grosso	06	São Paulo	36
Mato Grosso do Sul	02	Santa Catarina	11
Minas Gerais	33	Tocantins	-
Pará	-	TOTAL	228

O gráfico 3 apresenta a origem geográfica por divisão regional.

GRÁFICO 3 - ORIGEM DAS AÇÕES EDUCACIONAIS POR DIVISÃO REGIONAL (EM %)



NOTA: Legenda – N (Norte), NE (Nordeste), CO (Centro-Oeste), SE (Sudeste), S (Sul).

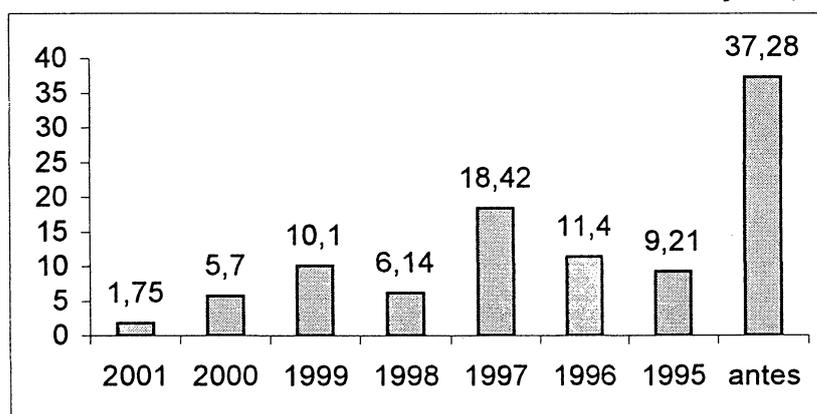
A região Sudeste é a campeã na proposição de ações (41,44%), com São Paulo (17,56%) e Minas Gerais (16,08%) praticamente num mesmo patamar; a vice-liderança surpreendentemente ficou com a região Nordeste (21,95%), graças sobretudo aos números elevados obtidos por Ceará (7,80%) (o campeão nordestino e 4.º lugar geral) e Pernambuco (5,36%); a região Sul (20,98%) fica em terceiro, pouco atrás do Nordeste, com os três estados apresentando um número relativamente próximo; no Centro-Oeste (11,72%) o destaque é o Distrito Federal (4,9%); e na região Norte (3,91%) o destaque é Amazonas (1,95%).

Não foi feita uma pesquisa classificando os parceiros por região, mas os resultados obtidos para a região Nordeste na 2.ª colocação podem indicar que a atuação de ONGs na região é intensa. De fato, segundo a ABONG, 53,06% das ONGs atuam no Nordeste (ABONG, 2001).

4.1.1.3. Parcerias por data de implementação

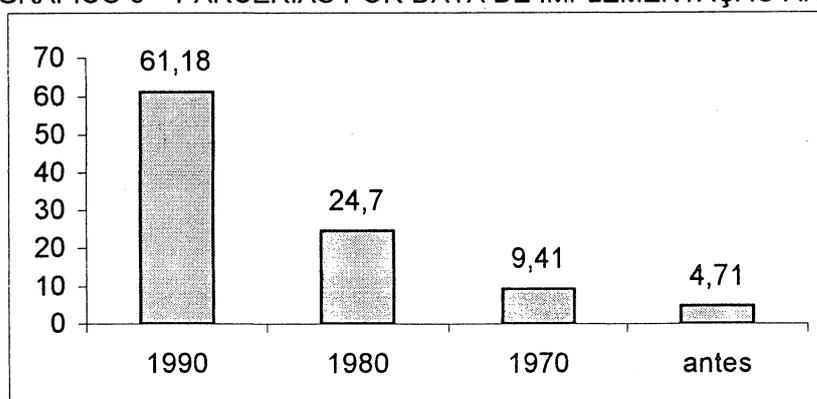
O objetivo de analisar a data de implementação das ações de parceria é verificar se as mesmas têm relação direta com o programa *Acorda, Brasil*, ou seja, se surgiram em decorrência dele ou se já existiam antes de 1995, ano de início do governo Cardoso e do programa. O gráfico 4 apresenta os dados para os sete primeiros anos do governo em questão e de parcerias feitas anteriormente.

GRÁFICO 4 – PARCERIAS POR DATA DE IMPLEMENTAÇÃO (EM %)



O gráfico 5 mostra os números das parcerias feitas anteriormente a 1995, distribuídos por décadas.

GRÁFICO 5 – PARCERIAS POR DATA DE IMPLEMENTAÇÃO ANTERIOR A 1995 (EM %)



NOTA: 1980 e 1970 correspondem às décadas completas e 1990 equivale a 1990-1994.

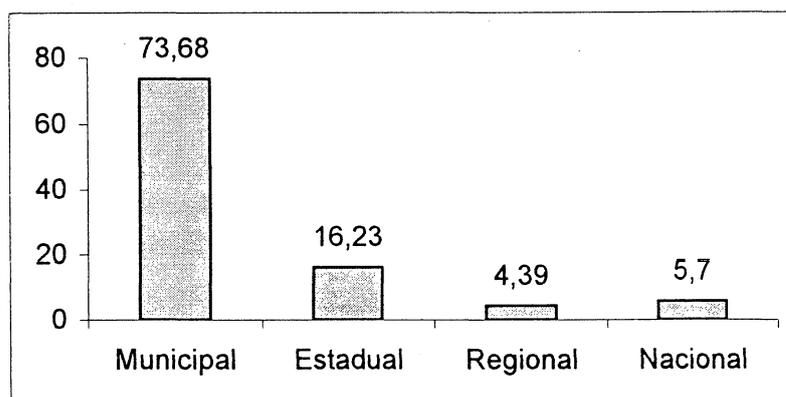
O ano em que mais houve estabelecimento de parcerias, de acordo com o gráfico 4, foi 1997 (18,42%), sendo os anos anteriores marcados pelo crescimento dos números. O ano de 1998, porém, apresentou uma queda de cerca de 65% em relação ao ano anterior. Em 1999 houve um aumento pequeno (10,1%) e nos anos posteriores apresentou-se nova tendência de queda. O auge do programa, portanto, deu-se ainda no primeiro mandato.

Grande parte das parcerias já era realizada antes do programa vigorar, o que pode revelar que a parceria já era prática comum e que o *Acorda, Brasil* veio apenas “formalizar” um fenômeno anteriormente existente, porém possivelmente marcado por características mais tênues em relação ao afastamento do Estado das políticas de educação em virtude dos pressupostos neoliberais de redução dos gastos sociais terem sido adotados pelos governos brasileiros (Collor e Cardoso) sobretudo a partir de 1990. Destaque para o período de 1990-1994, no qual mais foram estabelecidas as parcerias, o que pode ser explicado pelo grande crescimento da atuação das ONGs (o que não é circunscrito ao Brasil, mas a todo o planeta).

4.1.1.4. Abrangência das parcerias

O gráfico 6 apresenta a configuração das parcerias por área de abrangência.

GRÁFICO 6 – PARCERIAS POR ÁREA DE ABRANGÊNCIA



NOTA: A abrangência regional refere-se a ações realizadas por um parceiro em mais de um estado.

Parcerias que atendem regiões restritas ao município são a maioria, com 73,68%. Isso demonstra que a preocupação é com o atendimento focalizado, voltado para demandas específicas, o qual se baseia no princípio da descentralização. Em relação às ações de caráter nacional, a maioria corresponde a prêmios oferecidos para projetos educacionais e são propostos geralmente por fundações e institutos.

Em resumo: as parcerias analisadas são capitaneadas pelo terceiro setor; apresentam os mais variados objetivos; concentram-se nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul; são restritas aos municípios e têm já uma história de muitos anos. Poder-se-ia inferir, em um primeiro momento, a partir desses dados, que a ideologia da solidariedade e da parceria está bastante difundida junto à sociedade e que, apesar de todos os esforços do governo em estimular a mobilização pela educação, a prática da parceria já vinha se configurando desde 1990, não sendo, portanto, devida ao programa *Acorda, Brasil*. É preciso, no entanto, ter cautela ao se afirmar que as parcerias constituem um fenômeno anterior à década de 1990. De fato, as parcerias, entendidas como uma relação de colaboração entre Estado e sociedade civil, sempre existiram ao longo do século XX em seus aspectos de filantropia e assistencialismo. O que se configura de novo na década de 1990 é o uso dessas parcerias como meio para se dar cobertura às políticas educacionais que são precarizadas pelo Estado em nome da sua reestruturação administrativa e política preconizada pelo neoliberalismo.

Depois de se adentrar na estrutura e nos significados do programa *Acorda, Brasil*, parte-se para a análise de um caso específico de parceria educacional estabelecida entre terceiro setor (a “sociedade civil organizada”) e Estado.

4.2. O Instituto Ayrton Senna e a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa (PR)

O programa *Escola Campeã* será analisado tendo como base a experiência vivenciada no município de Ponta Grossa, situado na região dos Campos Gerais do estado do Paraná. As informações obtidas sobre o programa são oriundas de material de divulgação disponibilizado na internet e de material impresso fornecido pelo Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Ponta Grossa, bem como de depoimento da Diretora³⁷ do referido departamento.

A intenção é abordar como a parceria firmada entre o Instituto Ayrton Senna e a prefeitura de Ponta Grossa se configura. Assim, a questão da gestão escolar (matéria sobre a qual versa o *Escola Campeã*) será tratada sob a ótica da parceria, e não em seus aspectos mais particulares.

4.2.1 O Instituto Ayrton Senna: características e modo de atuação

O Instituto Ayrton Senna³⁸ (doravante IAS ou simplesmente instituto) foi criado em julho de 1994 e desde a sua fundação tem sido presidido por Viviane Senna³⁹, irmã do piloto que dá nome à instituição. É uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, sediada na capital paulista e que “oferece condições de desenvolvimento humano a crianças e jovens do Brasil por meio da criação, implementação e disseminação de tecnologias sociais” (IAS, 2002a).

³⁷ A Diretora do Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Ponta Grossa é pedagoga e está no quadro funcional da prefeitura há 12 anos.

³⁸ O instituto foi a materialização de um desejo que Ayrton Senna expressou cerca de três meses antes do acidente acontecido em Ímola, Itália, no qual veio a falecer: ele disse à irmã que estava disposto a criar um “projeto de auxílio para as crianças carentes do Brasil”. Dois meses depois de sua morte, a entidade estava criada e presidida pela irmã (SENNA, 2000).

³⁹ Viviane Senna é graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com especialização em Psicologia Junguiana pelo Instituto *Sedes Sapientiaes* da Universidade Católica. De 1981 a 1996 atuou na área de psicologia clínica como psicoterapeuta de adultos e crianças, como supervisora de grupos de formação e aperfeiçoamento de terapeutas; coordenou grupos de estudos de Psicologia Profunda. (informação obtida no site http://www.anatel.gov.br/acontece_anatel/seminario/depoimentos/senna_depoimento.htm).

A entidade desenvolve trabalhos em dois eixos:

- a) “fazer: envolve projetos que promovem o direito à vida, à saúde e à alimentação (sobrevivência); à educação, à profissionalização, ao esporte e à cultura (desenvolvimento); e à dignidade, à liberdade e ao respeito (integridade);
- b) influir: defendendo e abrindo espaço para o debate de temas relacionados aos interesses e direitos da população infanto-juvenil (advocacia social); capacitando pessoas e organizações para que melhor utilizem suas competências a serviço da infância e da juventude (pedagogia social); e despertando vontades, consciências e compromissos da população com a causa da infância e da juventude (mobilização social)” (IAS, 2002a).

Dentro do eixo “fazer”, o IAS atende diretamente a 400 mil crianças e jovens em todo o Brasil (IAS, 2002a) com os seguintes programas e projetos:

- a) Qualidade em Educação;
- b) Cidadão 21 – Arte;
- c) Cidadão 21 – Comunicação;
- d) Educação pelo Esporte;
- e) Jovem em Ação;
- f) Cidadão Campeão;
- g) Qualidade em Saúde;
- h) Nutrição.

No eixo “influir”, mais do que programas, são feitas parcerias com outras entidades que, de um modo ou outro, atuam junto às crianças e adolescentes:

- a) Grande Prêmio Ayrton Senna de Jornalismo;
- b) Aliança com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça (ABMP);
- c) Aliança com a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI);
- d) Canal Futura;

e) Publicações.

A área prioritária do IAS é a educação, entendida como “a maneira mais completa e efetiva de se desenvolver o potencial de crianças e jovens” e “política estratégica para alavancar o verdadeiro desenvolvimento de um país, em termos econômicos, sociais e políticos, contribuindo para a solução dos problemas não nos seus efeitos, mas nas suas causas” (IAS, 2002b).

A estrutura de trabalho baseada nos dois eixos, porém, não foi adotada desde os primórdios do instituto. Ela surgiu ao passo que projetos iam sendo desenvolvidos pelo IAS e a avaliação dos mesmos era feita.

No começo, fazíamos projetos de arte, de esportes, de profissionalização, vários tipos de projetos. Recebíamos pedidos de instituições, analisávamos tecnicamente e apoiávamos aqueles que tinham qualidade. Depois, mudei essa estratégia, porque comecei a perceber que apoiava projetos em locais dispersos, era como um arquipélago. Atendíamos a cerca de 20 mil crianças, mas existiam outras que não estavam sendo atendidas e tinham os mesmos problemas. Isso me incomodava. Percebemos que poderíamos ajudar mais o País se fizéssemos com que outras pessoas também assumissem uma participação nessa construção de oportunidades para todas as crianças brasileiras. Acabamos estruturando a ação com duas pernas: uma delas é fazendo projetos na área de sobrevivência, desenvolvimento e integridade. A outra estratégia é mobilizar forças sociais externas para fazer algo a favor das crianças e adolescentes (SENNÁ, 2000).

A ação do IAS, portanto, parte do pressuposto de que toda a sociedade civil deve participar diretamente do desenvolvimento das crianças e jovens brasileiros. Acredita-se também na idéia de que o Estado não pode e nem deve fazer tudo pelo social e que ele não pode ser identificado como a única instância que representa o que é público: “Eu não acredito que precisamos virar Estado para ajudar o País. Não identifico o público com o governamental, público significa de todos nós. A gente tem um vício no Brasil de achar que a educação, por exemplo, é um problema apenas do ministro da Educação e que nós não temos nada a ver com isso” (SENNÁ, 2000). Se cada um fizer a sua parte, os problemas podem se resolver: essa é a filosofia do IAS, que procura fazer e influir nas áreas sociais que envolvem os direitos da criança e dos jovens. Percebe-se claramente a justificativa neoliberal para que as políticas sociais, e no caso a de educação, sejam compartilhadas com a sociedade civil que,

mais uma vez, é entendida como o “outro” do Estado e não como parte constitutiva dele.

Quanto ao financiamento, é interessante a situação do IAS: ele é um instituto, uma entidade do terceiro setor, que possui uma empresa, ao contrário das demais entidades do terceiro setor que são “braços sociais” de empresas: “somos um instituto que possui uma empresa, cujos resultados financeiros são colocados 100% a serviço de seu objetivo: contribuir para que todas as crianças e jovens brasileiros possam desenvolver plenamente seu potencial como pessoas e cidadãos” (IAS, 2002a). O instituto é mantido por recursos advindos de duas fontes:

- a) “licenciamento da imagem de Ayrton Senna, da marca Senna e do personagem Senninha, cujo uso gera royalties, 100% destinados aos projetos sociais;
- b) alianças sociais estratégicas realizadas com empresas e instituições públicas, governamentais ou não, que compartilham dos mesmos princípios que norteiam a missão do IAS” (IAS, 2002a).

Aliança estratégica é um sinônimo para parceria. É um termo próprio da linguagem corporativa que procura expressar uma situação em que uma parceria se dá de forma mais duradoura e entre organizações muito semelhantes quanto à estrutura.

Quando a associação se dá em apenas um projeto ou em uma ação eventual, a parceria adquire características distintas daquelas que buscam uma atuação conjunta em longo prazo. É nesse ponto, normalmente, que os conceitos de parceria e aliança estratégica diferem. Parceria está associada à idéia de ações mais pontuais, um projeto ou uma iniciativa conjunta. As ações de longo prazo ou uma associação permanente buscam uma aliança estratégica (BARREIRA, 2001, p. 1).

Como parceiros ou aliados estratégicos, o IAS tem várias organizações que “articulam recursos, somam esforços e asseguram o desenvolvimento das ações propostas” (IAS, 2002a). As parcerias e alianças, assim, acontecem em quatro níveis:

- a) aliados sociais estratégicos: empresas e instituições privadas e públicas, que em 2000 eram dezoito (Antarctica, Audi AG, Compaq, Embratel, Fundação Abrinq, Fundação Banco do Brasil (FBB), Fundação Kellogg, Fundação Odebrecht, Herbalife, Mattel, MEC/FNDE, Microsoft, Nokia, Nortel Networks, Petrobras, Sesi nacional, TCO celular);
- b) parceiros empreendedores: “são as organizações que atendem e trabalham diretamente com as crianças e os jovens, por meio de empreendedores sociais e de suas qualificadas equipes técnicas; na maioria, são ONGs, universidades, escolas públicas, hospitais e creches” (IAS, 2002a);
- c) parceiros técnicos: “são organizações, empresas ou fundações que entram para apoiar, com seu conhecimento específico, a área a ser trabalhada nos diversos programas e projetos do IAS; entre os trabalhos que desenvolvem destacam-se capacitação, avaliação e atualização de conceitos” (IAS, 2002a);
- d) parceiros colaboradores: são agências de propaganda e empresas que atuam na internet divulgando os trabalhos do instituto (Almap BBDO, Age, Brand Group, Benchmark Design Total, Guimarães, Fisher América Comunicação Total, Carillo Pastore Euro RSCG, .Com Domínio, Globo.Com e Euro RSCG Interaction).

Os investimentos realizados em projetos sociais pelo IAS vêm aumentando ano após ano, como demonstra o quadro a seguir:

QUADRO 7 – EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS E CUSTOS ADMINISTRATIVOS DO INSTITUTO AYRTON SENNA (EM R\$)

Ano	Investimento em R\$	Custos administrativos
1995	918.500	542.000
1996	1.365.000	547.000
1997	4.727.000	861.000
1998	8.651.000	923.000

continua

continuação

Ano	Investimento em R\$	Custos administrativos
1999	11.022.000	1.291.000
2000	13.300.000	1.071.744
2001	15.093.441	1.684.000

FONTE: IAS (2002a).

Em seis anos, os investimentos feitos pelo IAS cresceram cerca de dezesseis vezes em volume, enquanto os custos administrativos aumentaram em três. Esses números dão uma idéia do montante que é gasto pelo terceiro setor no Brasil em projetos sociais, lembrando que em 2002, segundo ROCHA (2002), o terceiro setor movimentou cerca de 1,3 trilhão de dólares no mundo todo. Verbas públicas o IAS obteve apenas duas vezes: uma com o MEC e a outra com o BNDES. Atualmente, só financiamento privado é aceito pela entidade. Pesquisou-se nos jornais de grande circulação nacional se o IAS teria, em alguma ocasião nesses nove anos de atuação, se envolvido em alguma questão nebulosa de prestação de contas e apenas uma pequena nota foi encontrada e na mesma afirmava-se que as contas do instituto estavam em ordem⁴⁰.

Além dos parceiros e aliados estratégicos, as pessoas físicas podem contribuir com o IAS de três maneiras diferentes (além da aquisição de produtos com a marca Senna) (IAS, 2002b):

- a) associando-se a um cartão de crédito que leva a marca do instituto e que reverte uma percentagem dos valores das compras efetuadas por meio dele para o IAS;

⁴⁰ "Uma fiscalização de rotina colocou, de um lado, Viviane Senna, do Instituto Ayrton Senna, e de outro o Ministério da Educação. Na semana passada, fiscais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação cobraram do instituto a prestação de contas de R\$ 1 milhão. O dinheiro foi liberado há dois anos para o "Acelera, Brasil", que acompanha 50 mil crianças em dificuldade escolar. Os recursos do governo são mínimos perto dos R\$ 13,5 milhões arrecadados para o projeto. Já houve ajuda da Petrobras, do MEC e do BNDES, mas hoje o dinheiro vem só da iniciativa privada. O instituto vasculhou arquivos atrás da documentação. Depois se descobriu a falha do governo: os papéis haviam se perdido nos escaninhos da burocracia. As contas estão OK" (FOLHA DE S. PAULO, 2001).

- b) utilizando o código 21 (Embratel) nas ligações telefônicas, uma doação é feita ao IAS de acordo com o valor da chamada;
- c) sendo voluntário do programa *Adotei um Sorriso*, programa de voluntariado que cadastra um grande número de categorias profissionais, uma parceria do IAS com a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança.

O IAS não atende a pedidos pessoais, pois suas ações têm apenas caráter coletivo: “os nossos apoios técnico, financeiro e institucional são sempre voltados a organizações e não a pessoas físicas”. Também não possui escritórios regionais e nem representantes (IAS, 2002b).

Na área de educação, que é a prioridade do instituto, interessa para essa pesquisa saber mais sobre o grande programa *Qualidade em Educação*, pertencente ao eixo de atuação “fazer”. Tal programa, que atinge um público direto de 240.214 crianças e jovens e 8.289 educadores (IAS, 2002a), objetiva desenvolver

em parceria com escolas públicas, iniciativas que transformem e dinamizem a relação ensino-aprendizagem, e configurem um avanço metodológico, conceitual e gerencial contribuindo para melhorar a qualidade do ensino público no país. Com relação ao aluno, o objetivo básico é assegurar seu ingresso, permanência e sucesso na escola, atuando diretamente sobre as causas mais comuns da evasão, da repetência e dos baixos níveis de aprendizagem (IAS, 2002a).

O programa *Qualidade em Educação* é um conglomerado de cinco programas menores:

- a) *Acelera Brasil*: desenvolvido em parceria com os municípios, Secretarias Municipais de Educação, diretores das escolas e professores, visa combater “o fracasso escolar partindo do princípio de que ‘toda criança é capaz de aprender’; corrigir a defasagem idade cronológica/série escolar, possibilitando que, em apenas um ano, o aluno recupere de 2 a 4 anos perdidos em repetência, superando dificuldades na aprendizagem e freqüentando a série adequada à sua idade; corrigir o fluxo escolar, no

município, no prazo de 4 anos; e transformar a cultura escolar do fracasso para o sucesso” (IAS, 2002a);

- b) *Acelera Goiás*: desenvolvido em parceria com o estado e a Secretaria Estadual de Educação de Goiás, diretores e professores, é uma versão estadual do *Acelera Brasil*;
- c) *Se liga Goiás*: desenvolvido em parceria com a Secretaria Estadual de Educação de Goiás, visa alfabetizar alunos multi-repetentes com o uso de classes de aceleração para recuperarem os anos perdidos;
- d) *Sua escola a 2000 por hora*: propõe o uso da tecnologia “como elemento central da construção de uma nova concepção pedagógica” (IAS, 2002a);
- e) *Escola campeã*: visa fortalecer a gestão municipal de educação e as unidades escolares com vistas a garantir o sucesso do aluno.

O quadro 8 apresenta algumas características desses cinco programas:

QUADRO 8 – CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS PERTENCENTES AO QUALIDADE EM EDUCAÇÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA EM TERMOS DE ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA, PÚBLICO ENVOLVIDO E PARCEIROS

Programa	Municípios/estados envolvidos	Público direto	Aliados e parceiros
<i>Acelera Brasil</i> ⁴¹	Araucária (PR), Belmonte (BA), Coari (AM), Eunápolis (BA), Irecê (Ba), Itajaí (SC), Macaé (RJ), Montes Claros (MG), Mossoró (RN), Pastos Bons (MA), Pereiro (CE), Porto Seguro (BA), Prado (BA), Rio Branco (AC), Sabará (MG), Santa Cruz Cabrália (BA), Santarém (PA), São João Batista (MA), São Vicente (SP), Sobral (CE)	12.000 crianças 500 educadores	Aliados estratégicos: BNDES, FNDE e Petrobrás Parceiro técnico: Fundação Carlos Chagas

continua

⁴¹ Dados do ano 2000.

continuação

Programa	Municípios/estados envolvidos	Público direto	Aliados e parceiros
<i>Acelera Goiás</i> ⁴²	186 municípios goianos	16.027 crianças 960 educadores	Aliados estratégicos: Secretaria Estadual de Educação e TCO Celular Parceiro técnico: Fundação Carlos Chagas
<i>Se liga Goiás</i>	215 municípios goianos	14.187 crianças 869 educadores	Aliado estratégico: Nokia
<i>Sua escola a 2000 por hora</i>	Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Bahia e Paraná	28.000 crianças e jovens 560 educadores	Aliado estratégico: Microsoft
<i>Escola campeã</i>	47 municípios de 24 estados	921.458 alunos 38.471 professores 2.345 diretores	Aliado estratégico: Fundação Banco do Brasil

FONTE: IAS (2002a)

Verifica-se que o IAS atua em quase todos os estados brasileiros, mobilizando milhares de profissionais da educação e atuando junto a cerca de 1 milhão de alunos do ensino fundamental. Para entender melhor como funcionam esses programas, toma-se como exemplo, na seqüência, o programa *Escola Campeã*: pretende-se fazer uma análise de como o mesmo se configura e que implicações tem para o campo das políticas educacionais no contexto do ideário neoliberal que visa aos estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade civil na referida área.

⁴² Goiás tem 243 municípios.

4.2.2. O programa *Escola Campeã*

Antes de se iniciar a apresentação dos pressupostos do *Escola Campeã*, torna-se necessário expor no que consiste o programa *Acelera Brasil*, o primeiro a ser desenvolvido pelo IAS a partir de 1997 e o qual possibilitou que os demais programas viessem a existir.

4.2.2.1. O alinhamento do Instituto Ayrton Senna com o MEC e a inspiração do Banco Mundial: o programa *Acelera Brasil*

O IAS, pautado na vida e carreira de Ayrton Senna, grande desportista brasileiro, divulga a idéia de que todas as crianças e jovens, assim como Senna, merecem ter sucesso em suas vidas: “A filosofia que [Viviane Senna] segue para dirigir o Instituto é pautada na crença de que todos têm potencial. ‘Meu irmão conseguiu chegar aonde chegou graças às oportunidades que teve. Acredito que todos devem possuir as mesmas chances’, defende” (SENNA, 2000). O IAS baseia-se, assim, na “pedagogia do sucesso”: a educação é o caminho para que todos possam desenvolver seus potenciais.

A educação é uma área de atuação fundamental para nós, pela sua estreita relação com a realização das potencialidades de cada criança e jovem em particular, assim como do país como um todo. Dentro do quadro geral da educação, a área que requer mais atenção é o ensino fundamental. Dentre seus diversos aspectos, elegemos como meta enfrentar o fracasso escolar, devido ao seu altíssimo preço humano, social, político e econômico. Como estratégia de combate, estamos, por um lado, apoiando e divulgando experiências de aceleração de aprendizagem para sanar o problema da defasagem idade-série. Por outro, buscamos revelar a importância da participação da família e da comunidade na melhoria da escola pública (SENNA, 1997, p. 5) (sem grifos no original).

Esse depoimento revela uma proximidade muito grande entre os objetivos do IAS e os do MEC, durante o governo Cardoso, que podem ser encontrados no documento *Planejamento Político-estratégico*, de maio de 1995 (primeiro ano do governo e segundo ano do IAS), elaborado pelo MEC com vistas a nortear as

políticas educacionais brasileiras no quadriênio 1995-1998. Esse documento, por sua vez, guarda muitos pontos em comum com o documento do Banco Mundial, também apresentado em maio de 1995, *Prioridades y estrategias para la educacion*.

No documento do MEC, a educação é considerada como “elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada”, “requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico” (BRASIL. MEC, 1995, p. 2), o que tem correspondência na idéia da presidente do IAS acerca da importância da educação. O papel que o MEC atribui à educação é o mesmo que o BM divulga, ou seja, que ela “tem um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iii). A idéia de que a educação é esse instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico dos países é defendida pelo BM a partir da análise e quantificação de indicadores sociais e econômicos que resultam nas “taxas de retorno em educação”.

O conceito de “taxa de retorno em educação” é muito similar ao de qualquer outro projeto de inversão: é um resumo dos custos e benefícios do retorno que se produzem em momentos distintos, e se expressa como rendimento anual (porcentagem), similar ao cotizado para as contas bancárias de poupança ou os títulos do Estado. Se a taxa de rentabilidade da educação é 10%, significa que quando se invertem US\$ 100.000 em educação, haverá um benefício anual de US\$ 10.000 durante toda a vida do graduado médio acima do que a mesma pessoa haveria ganho sem a inversão (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4) (original em espanhol).

A partir do cálculo dessas taxas de retorno, portanto, os economistas do BM chegaram à conclusão de que a educação primária é a que mais contribui para o crescimento econômico e, como conseqüência, para a redução da pobreza, que “geralmente se reduz à medida que aumenta o nível de educação da força trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 8). “As altas taxas de rentabilidade estimadas para a educação básica na maioria dos países em desenvolvimento são uma indicação clara de que os investimentos destinados a ampliar o número de alunos matriculados

e a diminuir a taxa de retenção deveriam ter em geral a mais alta prioridade nos países que ainda não alcançaram a educação básica universal” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 71).

A educação primária, que é priorizada pelo BM, também o é pelo MEC e pelo IAS – nestes últimos dois casos, fala-se em ensino fundamental.

Todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, prioridade absoluta será a de promover o fortalecimento da escola de primeiro grau⁴³. Há escolas, há vagas, há evasão, há repetência, há professor mal treinado, professor mal pago, há desperdício. [...] Buscamos uma escola [...] como lugar de convivência, onde a ação dos pais, a solidariedade do meio social, a participação do aluno e do professor e uma boa administração se somem para formar cidadãos (BRASIL. MEC, 1995, p. 3).

Embora o documento indique que estudos e diagnósticos garantem a importância e a necessidade de priorizar o ensino fundamental, não apresenta números que comprovem essa afirmação. Enfatiza-se também, na etapa do ensino fundamental, a questão do fracasso escolar (evasão, repetência), área de atuação do IAS e que tem, segundo a entidade, um “altíssimo preço humano, social, político e econômico” para o país (SENNA, 1997, p. 5). O BM também dedica estudos a essa questão quando aborda as baixas taxas de conclusão do ensino primário, as quais são tidas como

consequência das altas taxas de repetência e evasão, [...] estreitamente vinculadas entre si, pois a primeira dá lugar à segunda, ainda que suas causas sejam em geral diferentes. Podem dever-se a fatores tanto de oferta como de demanda. Pelo lado da oferta, podem dever-se a problemas de qualidade da instrução. Pelo lado da demanda, as famílias podem necessitar que as crianças trabalhem (por exemplo, na produção agrícola) o que os leva a retirá-las da escola, especialmente as meninas, seja de maneira provisória, o que dá origem à repetição, ou permanente. [...] Por certo, a repetência resulta dispendiosa para o sistema. Ademais, se um aluno repete uma série mais de uma vez, termina por desistir (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 24) (original em espanhol).

Assim como Viviane Senna se refere à repetência como um fator que gera custos, o BM considera que a repetência é um desperdício de recursos para o “sistema”, o

⁴³ Denominação do ensino fundamental anterior à Lei n. 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

que pode ser explicado pela visão “racionalista” que os economistas tem da educação: “os especialistas em economia dão primazia a modelos matemáticos, nos quais fenômenos complexos são reduzidos a um limitado número de variáveis ligadas por relações causa-efeito” (LAUGLO, 1997, p. 31).

No documento de planejamento político-estratégico do MEC, o fracasso escolar (“altas taxas de repetência e evasão – baixa taxa de concluintes”) é o primeiro problema a ser solucionado, seguido de baixo nível de aprendizagem, baixa qualificação e remuneração deficiente dos professores, e universalização do acesso (BRASIL. MEC, 1995, p. 9). Em julho de 1997, o presidente Cardoso anunciou o programa *Aceleração da Aprendizagem*, o qual visava evitar o abandono escolar pelos alunos multi-repetentes.

Hoje eu vou falar diretamente aos pais que tem crianças que, ano após ano, repetem a mesma série na escola. Pra você que enfrenta o problema da repetência, fique tranqüilo. Esqueça aquela idéia de que seu filho é lento para aprender. Já existe um programa no Ministério da Educação voltado para essas crianças: é o programa de Aceleração de Aprendizagem. No mês que vem [agosto de 1997], no início do segundo semestre escolar, vamos incentivar estados e municípios a encamparem este programa. Vamos, inclusive, liberar recursos para as escolas que quiserem desenvolver o programa (BRASIL. RADIOBRÁS, 1997).

Nesse mesmo pronunciamento, o presidente Cardoso cita o programa *Acelera Brasil* como exemplo de ação vitoriosa no combate ao fracasso escolar, o que indica que o programa do IAS é anterior ao *Aceleração da Aprendizagem*.

Uma outra questão que emerge da fala de Viviane Senna, e que também está presente nas diretrizes do MEC e do BM, é a “importância da participação da família e da comunidade na melhoria da escola pública” (SENN, 1997, p. 5). De fato, no documento brasileiro a mobilização é uma das estratégias para se alcançar a melhoria do ensino, a exemplo do que o documento do BM discorre sobre “mais participação familiar”. Segundo o MEC, mobilização

é a palavra-chave do grande esforço a que se está dando ênfase para enfrentar as distorções do sistema educacional brasileiro. Por ocasião do lançamento do programa *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!*, o presidente fez questão de deixar claro que “numa sociedade

complexa como a nossa, se o governo tiver a ilusão de que ele vai determinar, em cada momento, cada passo que vai ser dado, esse governo se perderá numa tecnocracia soberba e sem eficácia” (BRASIL. MEC, 1995, p. 3).

O BM, por sua vez, afirma que as instituições de ensino têm mais êxito quando acolhem as famílias e deixam-nas participar da sua administração (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 91).

Conclui-se, portanto, que o IAS atua na área educacional como um “parceiro” do governo federal, reproduzindo em seus programas e projetos os pressupostos que o MEC apresentou em 1995 no seu *Planejamento Político-estratégico* e que foram concretizados ao longo dos dois mandatos do presidente Cardoso. É evidente também a inspiração que o BM ofereceu ao MEC na elaboração de suas políticas, o que pode ser explicado pelo acatamento, por parte do Estado brasileiro, das condicionalidades que o banco estabelece para a efetivação de seus empréstimos, ligados sobretudo aos programas nacionais de “ajuste”. Assim, a partir do excerto que se refere ao depoimento da presidente do IAS, esses três atores concordam nos seguintes pontos:

- a) a educação é fator fundamental para promover a “potencialidade” do indivíduo e do Estado;
- b) o ensino fundamental (educação primária para o BM) deve ser priorizado porque está relacionado mais diretamente com tal promoção das “potencialidades” ao envolver maiores “taxas de retorno”;
- c) o grande problema a ser combatido no ensino fundamental é o fracasso escolar pelos altos custos que proporciona ao “sistema”;
- d) a participação da comunidade é elemento primordial para melhor a “qualidade” do ensino.

Em função da visão econômica que as análises do BM sobre a educação expressam – pois como adverte LAUGLO (1997, p. 30), “o Banco Mundial é um banco” –, todos aqueles que se aventuram a adotar suas premissas caem inevitavelmente

em um instrumentalismo que se expressa na subordinação da política educacional “à dinâmica da lógica econômica”: “todo assunto referente às questões de política social [...] limita-se à aplicação da lógica custo-benefício e à ênfase na necessidade de considerar, como prioritária, a obtenção de uma crescente taxa de retorno dos recursos investidos” (GENTILI, 1998b, p. 31). É assim que, por influência do BM, a qualidade que se deseja da escola, e perseguida pelo MEC do governo Cardoso e pelo IAS, se configura como uma qualidade pautada por aquela lógica do custo-benefício de que fala GENTILI, a qual se baseia nas técnicas de gestão das empresas privadas (TORRES, 1996, p. 140). Para o MEC, a educação deve obter os “melhores resultados” por meio de uma “gestão da qualidade” que englobe “o acesso, o progresso e o sucesso do aluno na escola” (BRASIL. MEC, 1995, p. 5). Quanto aos “melhores resultados”, eles são obtidos com o uso de instrumentos próprios dessa “gestão da qualidade” e que se ancoram em um sistema de informações gerenciais e estatísticas fornecidas pelas escolas. É esse sistema de informações que vai proporcionar que avaliações constantes sejam realizadas para que se possa observar se os resultados estão, de fato, melhorando. O objetivo é “transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados” (BRASIL. MEC, 1995, p. 8). O BM pede “mais atenção aos resultados”, o que significa determinar as prioridades da educação mediante a análise econômica, bem como utilizar mais as avaliações de aprendizagem para medir o rendimento dos alunos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 69).

De acordo com OLIVEIRA (2001, p. 96), esse “raciocínio efficientista” que se incorporou às reformas da educação na década de 1990 no Brasil, além da influência do BM, também está relacionado com a “crise de legitimidade que o Estado e, conseqüentemente, o setor educacional enfrentam, a partir de meados de 1980, quando não conseguem responder nem quantitativa nem qualitativamente às pressões sociais em torno da educação pública”. Tal crise tinha a ver com a distribuição espacial e temporal das vagas: espacial porque havia uma má alocação

das vagas em função da construção concentrada de escolas mais por critérios de política clientelista do que de efetiva demanda; temporal devido ao fracasso escolar, já que as vagas “praticamente correspondiam à demanda da população em idade regular, porém as altas taxas de repetência e evasão nas séries iniciais não permitiam o ingresso de novos alunos” (OLIVEIRA, 2002, p. 96-97). A defasagem idade-série, então, começou a ser um importante elemento de mensuração do desempenho escolar, vindo a se constituir em uma “estatística largamente utilizada pelo Estado como indicador na avaliação das políticas públicas para a educação básica” (OLIVEIRA, 2002, p. 97), etapa em que o fracasso escolar é mais evidente. O fracasso escolar começa a ser tratado diferentemente, como o principal problema educacional brasileiro em termos de ensino fundamental, já no início da década de 1990, quando as “reformas” estimuladas pelos BMDs começam a ser empreendidas no aparelho de Estado, mais especificamente na forma como a administração pública deve se pautar: o mais próximo possível de práticas gerenciais, próprias das empresas privadas e voltadas para o mercado.

Para os gestores da educação pública, a questão [do fracasso escolar] se apresentará como um problema econômico, de ordem administrativa. Em um contexto favorável à reforma dos serviços públicos e ao enxugamento da máquina burocrática, os argumentos em favor da racionalização administrativa levarão ao estudo de soluções para o problema, em que a contenção de gastos e a otimização dos recursos passam a ser o principal alvo. A questão começa a aparecer, portanto, para tais gestores, como um problema de ineficiência das redes públicas, que não conseguem cumprir seus objetivos com recursos de que dispõem. A situação será assim percebida como um problema administrativo ou mesmo de ordem econômica, devendo o Estado, para tanto, investir na racionalização administrativa do setor educacional para solucioná-lo (OLIVEIRA, 2001, p. 98).

Tal racionalização administrativa baseou-se sobretudo no paradigma da Qualidade Total (QT), que no Brasil foi divulgado principalmente a partir do estado de Minas Gerais “pela Fundação Christiano Ottoni, pelo Complexo Educacional Pitágoras e por especialistas do *staff* da Companhia Vale do Rio Doce” (ROSAR, 2002, p. 158). Nesse estado, foram feitas experiências pioneiras de implantação da

QT nas escolas da rede pública estadual, que mais tarde foram exportadas para outros estados, como o Maranhão (ROSAR, 2002, p. 158) e o Paraná (SOUZA, 2001).

A Gerência da Qualidade Total (GQT) ou Controle da Qualidade Total é um sistema administrativo baseado no engajamento ativo de todos os profissionais de todos os setores da instituição em atividades de controle da qualidade por toda a organização, através de métodos e técnicas específicos.

A GQT foi estruturada e aperfeiçoada no Japão pela JUSE (*Union of Japanese Scientists and Engineers*), a partir de idéias americanas ali introduzidas após a II Guerra Mundial. No Japão, esse sistema é conhecido por TQC (*Total Quality Control*). Nele encontramos elementos de várias fontes: princípios da administração científica de Taylor; controle estatístico do processo de Shewhart; conceitos sobre o comportamento humano estudados por Maslow e ainda todo o conhecimento ocidental da qualidade, principalmente os trabalhos de Deming e Juran (BARBOSA, 1994, p. 3).

A QT, portanto, é um método de gerenciamento de empresas que foi transportado para a administração pública – e também a administração escolar – com vistas a resolver os problemas decorrentes do fracasso escolar, cuja solução é tida como crucial para a “melhoria da educação” ao resolver os impasses relativos à distribuição temporal de vagas, bem como aos custos que a repetência e a evasão proporcionam para toda a educação. Toda uma metodologia calcada numa lógica mercantil passa a ser adotada nas escolas: os alunos passam a ser chamados de clientes; os professores são os fornecedores; a repetência é retrabalho. Levantamentos estatísticos são freqüentemente utilizados para avaliar como está o andamento dos trabalhos: o objetivo é erradicar a repetência e a evasão a partir de um rigoroso levantamento de dados que indique onde está o problema para que ele seja resolvido e os custos com o fracasso sejam reduzidos.

Em 1994, OLIVEIRA (1998) desenvolveu uma pesquisa junto a uma escola de Belo Horizonte que foi uma das pioneiras na implantação da QT em educação. A técnica começou a ser utilizada em 1992 em dezessete escolas estaduais mineiras (pela Fundação Cristiano Ottoni) com o objetivo de reverter o quadro de improdutividade escolar traduzido em altas taxas de evasão e repetência no ensino fundamental. Afora a implementação da QT, as escolas também contaram com a ajuda financeira de empresas da região em que se localizam, firmando parcerias,

pois a metodologia da QT, além de se referir às questões propriamente administrativas, também pressupõe a participação da comunidade tanto no financiamento quanto na gestão escolar (como defendem o BM, o MEC e o IAS). Segundo a autora, a utilização da QT na escola possibilitou que as taxas de repetência, em torno de 42% em 1991, caíssem a níveis surpreendentes: 7% em 1994. Investigando esse feito, OLIVEIRA chega à conclusão de que os números, mais do que indicar uma redução real do fracasso escolar dos alunos do ensino fundamental, foram forjados por métodos autoritários por parte da direção da escola e por cooptação de professores com homenagens, prêmios e gratificações. O ambiente escolar sofreu profundas transformações, porém transformações superficiais, aparentes, que alteraram a qualidade do trabalho pedagógico para pior, pois a lógica da “empresa enxuta” foi transposta para o ambiente escolar, fazendo com que os professores trabalhassem mais (com mais alunos nas salas) e sob pressão (promover os alunos, mesmo que estes não estivessem preparados, era a palavra de ordem). A autora conclui que o cotidiano da escola foi profundamente transformado com a transferência de critérios próprios do mercado para a educação (OLIVEIRA, 1998, 172-173). Eis algumas dessas transformações:

- a) estabelecimento de uma nova organização do processo de trabalho, com a entrada dos novos agentes educativos (consultores da Fundação Cristiano Ottoni, funcionários da empresa parceira);
- b) instauração de um processo crescente de privatização do ensino (adoção da escola por uma empresa, cobrança compulsória da “contribuição escolar” e pagamento de aulas de reforço);
- c) desvalorização das dimensões teórico-conceituais e político-sociais da educação;
- d) criação de uma nova cultura avaliativa;
- e) acirramento da concorrência e instauração de um clima de animosidade entre os professores;

- f) estabelecimento de uma sistemática de padronização;
- g) crescimento do trabalho burocrático e diminuição do pedagógico;
- h) utilização de estratégias e de uma linguagem usadas pelo setor produtivo e transferidas para a escola.

A QT, portanto, não se configura como um método adequado para ser empreendido nas escolas, pois os critérios e exigência da qualidade que permeiam a gestão das empresas privadas não são, necessariamente, os mesmos requeridos pela educação e pela escola pública. BRUNO (2002) lembra que essa necessidade de fazer da educação pública uma área que se oriente pela lógica mercantil é uma exigência da ordem capitalista hoje estabelecida.

Pelo que nos mostram todas as evidências empíricas até o momento, o que está sendo pensado e implementado na rede pública são adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e da gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores, envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a redução de custos e de tempo. Trata-se de garantir o que nas empresas denomina-se de qualidade total. Entretanto, essa qualidade refere-se primordialmente à qualidade do processo, não do produto, já que, com relação a este, a qualidade é sempre referida ao segmento de mercado ao qual se destina. Qualidade do processo produtivo diz respeito à redução de desperdícios, de tempo de trabalho, de custos, de força de trabalho.

Em termos do processo de trabalho dos educadores, trata-se de eliminar o que nas empresas classifica-se como refugo e retrabalho, isto é, peças, produtos ou serviços produzidos fora das especificações, que devem ser desprezados ou refeitos, com seus custos acrescidos, implicando em produtividade declinante. Neste caso, o refugo é o aluno que abandona a escola (investimento perdido) e o retrabalho é o repetente (BRUNO, 2002, p. 41).

Assim, o sucesso da educação pública passa a ser focado em termos de uma qualidade importada do mundo corporativo, cuja gestão é considerada mais moderna e satisfatória que a gestão pública tradicional. Pelo fato da administração gerencial ser eleita como ideal, o governo Cardoso empreendeu a “reforma” do Estado e reorientou a administração pública de maneira a ficar o mais próxima possível da administração privada das empresas. Como resultado, todas as políticas sociais do Estado passaram a ser pautadas por mecanismos de mercado e pela gestão da QT. A **privatização** e a **despolitização**, portanto, configuram-se como elementos constituintes da lógica gerencial e racionalista que a partir da década de

1990 infiltrou-se na gestão das políticas públicas e no interior das escolas. Em relação à privatização, ela diz respeito, além da retirada do Estado e da ocupação do espaço da escola pública por formas e agentes privados, ao caráter mercantil que a educação assume quando a QT é nela adotada, trazendo consigo nomenclaturas e procedimentos inadequados que apenas transformam a realidade na sua aparência e reproduzem as desigualdades sem questionamento: “a busca pela qualidade está sendo desenvolvida de forma contrária à qualidade social [...] e esta forma de obtenção da qualidade é excludente e ilusória, à medida que não mostra os seus reais objetivos; um deles é deixar às famílias e à iniciativa privada a tarefa de gerir a educação, o que está intimamente ligado à lógica da privatização e de inclusão de critérios de mercado na escola pública” (CZERNISZ, 2001, p. 211). Quanto à despolitização, que mantém contato constante com a questão da privatização, percebe-se que o “gerencialismo” (OLIVEIRA, 2002, p. 138), ao preconizar os procedimentos e medição dos resultados, negligencia o debate e a discussão políticas, fazendo com que todos os envolvidos no processo de educação se adequem às exigências de caráter processual e nitidamente econômico em detrimento do questionamento sobre a natureza e as razões de tal exigência: a participação da comunidade não deve se dar em função da necessidade de criar mecanismos para que a escola possa se auto-sustentar financeiramente, apenas na órbita da execução das políticas que envolvem a vida da escola, mas sim em função do planejamento e da tomada de decisões acerca dessas mesmas políticas (CZERNISZ, 2001, p. 216).

Alinhado com as concepções que asseguram que a educação precisa ter uma gestão como a da empresa, e de que o fracasso escolar é o principal problema a ser combatido com o uso dessa mesma gestão, o IAS lançou em 1997 o programa *Acelera Brasil* com a pretensão de resolver a questão da defasagem idade-série com um método de aceleração da aprendizagem. O termo “acelera” é uma alusão ao

piloto Ayrton Senna, cujo mito incentiva as crianças e jovens que são repetentes ou multi-repetentes a estudar, aumentando sua auto-estima.

O principal problema da educação no Brasil não é mais a quantidade de crianças matriculadas em uma escola, nem vagas, mas sim a qualidade. Pode-se medir a má qualidade pelo alto índice de repetência: 40% das crianças repetem pelo menos dois anos escolares. Quase metade das crianças do País repetem de cara a 1.^a série. Destes alunos, apenas dois terços chegam à 8.^a série, e depois de 12 anos em média. Somente 4% das crianças brasileiras completam o primeiro grau em oito anos. O País gasta R\$ 3 bilhões com a repetência. Por tudo isso, criamos o Projeto Acelera Brasil que, por meio de um processo pedagógico, garante que a criança recupere de dois a quatro anos perdidos em repetência em apenas um ano, com materiais específicos e professores que foram especialmente capacitados. Em um segundo momento, o aluno é avaliado e promovido para a série adequada ao conhecimento adquirido durante aquele ano. O que costuma acontecer é que, além de passarem de ano, eles saltam três, quatro, ou até cinco anos em um ano só. Em 1998, houve um índice de 100% de aprovação das 25 mil crianças que participaram do Projeto e, mais, 84% destes alunos, que estavam marcando passo na 1.^a série, saltaram para a 4.^a e 5.^a séries (SENNÁ, 2000).

Como já foi comentado, para a presidente do IAS, é a qualidade precária da educação o principal fator da repetência e da evasão dos alunos. Seu depoimento demonstra claramente a preocupação econômica com o problema, que é reduzido a números: custa cerca de 3 bilhões de reais ao ano e acomete quase a metade das crianças de 7 anos. Evidencia-se aqui a importância que o controle de resultados tem para o programa, pois a partir das “avaliações externas” (que são feitas pela Fundação Carlos Chagas especialmente para os programas do IAS) toda a ação será desenvolvida, seja para implantação do programa, seja para o seu acompanhamento posterior. A ação pedagógica, por sua vez, é baseada nos pressupostos da “pedagogia do sucesso” idealizada por João Batista Araújo e Oliveira⁴⁴, consultor pedagógico do IAS e ex-integrante dos quadros do Instituto de Desenvolvimento Econômico do BM, em Washington. Tal pedagogia consiste em combater o fracasso escolar e sua metodologia permite que o aluno recupere de dois a quatro anos perdidos em repetência em apenas um, fazendo com que o mesmo passe a frequentar a série adequada à sua idade (IAS, 2002a). O idealizador

⁴⁴ Oliveira é professor, pesquisador, consultor e administrador público. Além do BM, trabalhou na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Genebra, e exerceu o cargo de secretário-executivo do MEC em 1994. Continua como consultor do BM.

da “pedagogia do sucesso”, em entrevista a um periódico de grande circulação nacional, defende o uso de sua metodologia no *Acelera Brasil* também atribuindo grande importância aos números do fracasso escolar ou “cultura da repetência”.

Ao contrário do que propagam os políticos interessados apenas na construção de prédios, o problema não é a falta de escola, mas sim a chamada “cultura da repetência”. De cada mil crianças que iniciam os estudos no Brasil somente 45 concluem o primeiro grau sem repetência. Quatrocentas são reprovadas já na primeira série. Apenas 300 concluem o primeiro grau. O índice de reprovação em regiões do Nordeste chega a atingir 60%. A “cultura da repetência” causa uma sangria aos cofres públicos de cerca de US\$ 3 bilhões ao ano. Vítimas de um ensino de baixa qualidade, essas crianças ficam condenadas a ser cidadãos de segunda classe. Passam a repetir o ciclo vicioso de seus pais ou avós, sem perspectivas de futuro. “As crianças repetem porque não aprendem. Não aprendem porque a escola não ensina. E não se ensina porque a escola não está equipada, não tem professor preparado”, avalia Oliveira (NASCIMENTO, 1998).

Com esse método, o IAS, na figura de Oliveira, garante que a qualidade da educação pode ser “resgatada” apenas com vontade política, pois pelo menos um programa eficiente para resolver o problema da repetência e da evasão já existe: “O programa de combate à repetência escolar tem provado que o governo pode conseguir melhores resultados gastando pouco mais do que hoje. Em média, o país desembolsa R\$ 300 ao ano por aluno. O custo do *Acelera Brasil* é de R\$ 460 por estudante. ‘É possível garantir qualidade e resultado com muito pouco a mais. Como se vê, a solução é política. Basta a educação ser prioridade’, opina Oliveira (NASCIMENTO, 1998). Os números referentes aos custos, no entanto, têm várias versões: em 1998, Oliveira afirmou que o custo do programa, por aluno, era de R\$ 460,00 ao ano; nesse mesmo ano, CASTRO (1998) assegura que entre R\$ 150,00 e R\$ 200,00 são suficientes; e em 2000, Viviane Senna afirmou que o custo por aluno era de R\$ 240,00 ao ano (R\$ 20,00 ao mês). Uma coisa é certa, porém: quem defende o programa alega que quando os alunos repetentes são aprovados para séries seguintes ou transpõem em um só ano até quatro séries tem-se uma economia extraordinária.

Ao se gastar 200 reais, economizam-se 850 com as repetências evitadas. Se aplicado a todos os multi-repetentes brasileiros, o programa custaria 2 bilhões e economizaria 8,5

bilhões de reais. Esse dinheiro permitiria expandir séries mais elevadas, aumentando o nível educacional dos brasileiros sem onerar as burras públicas.

De quebra, o programa destrói alguns mitos. Fracasso e repetência não são uma maldição dos deuses, mas uma **barbearagem crônica na gestão da escola**. Mesmo os alunos mais pobres dos Estados mais pobres mostram bons resultados quando tratados com métodos apropriados e quando sua auto-estima é reforçada, em vez de castigada. Mesmo os mestres mais abandonados mostram resultados extraordinariamente positivos quando amparados por uma estrutura forte e corretamente orientada (CASTRO, 1998).

Como se vê, o problema do fracasso escolar, nessa ótica, é gerado apenas pela má gestão da escola que, certamente, não dispõe de instrumentos de acompanhamento de dados que permitam a realização de avaliações eficientes que, por sua vez, mapearão a situação e nortearão a ação a ser desenvolvida. Está implícita a idéia de que a gestão escolar precisa ser “modernizada” com o auxílio de metodologias como a da QT, mas não se vislumbra em parte alguma do texto que mais do que um simples problema de gestão, é um problema que também tem a ver com as desigualdades geradas pelo sistema capitalista, as quais empurram crianças para o mercado de trabalho informal e geram outras distorções que nem sempre passam pela responsabilidade da escola. A questão, portanto, é tratada de forma apolítica.

Na primeira etapa da execução do *Acelera Brasil* os recursos provieram de duas fontes: o próprio IAS, com R\$ 300 mil e a Petrobrás, com R\$ 1,1 milhão (NASCIMENTO, 1998). A segunda fase, iniciada em 1999, teve recursos do IAS e também do BNDES e MEC, estes últimos em torno de R\$ 4,9 milhões (SANTOS, 1999). Segundo a presidente, esta ocasião foi a primeira e única vez que os programas do IAS se utilizaram de recursos públicos (SENNA, 2002).

Depois de três anos de atuação, o *Acelera Brasil* inspirou a formatação de outro programa, também ligado à questão do fracasso escolar, porém voltado para a gestão municipal da educação e das escolas. Criou-se, então, o *Escola Campeã*, um programa mais abrangente, que envolve a gestão escolar como meio de acabar com os índices do fracasso nas escolas a partir do planejamento e acompanhamento constante.

4.2.2.2. O Escola Campeã e o “fortalecimento da gestão escolar”

O programa *Escola Campeã* iniciou suas atividades em 2001, quando houve o processo de seleção dos municípios que dele participariam. Inicialmente, foram selecionados 52 municípios de 24 estados, assim distribuídos:

- a) região Norte: Acre (Cruzeiro do Sul e Rio Branco), Amazonas (Boca do Acre), Pará (Santarém e Altamira), Rondônia (Ji-Paraná e Cacoal) e Tocantins (Palmas e Araguaína);
- b) região Nordeste: Alagoas (Coruripe e São Miguel dos Campos), Bahia (Ilhéus e Conde), Ceará (Sobral, Iguatu, Juazeiro do Norte), Maranhão (Açailândia, Codó e Balsas), Paraíba (Cabedelo, Campina Grande), Pernambuco (Caruaru, Petrolina), Piauí (Teresina e Piripiri), Rio Grande do Norte (Currais Novos e Mossoró) e Sergipe (Estância e Lagarto);
- c) região Centro-Oeste: Goiás (Anápolis e Rio Verde), Mato Grosso (Sinop e Cáceres) e Mato Grosso do Sul (Campo Grande);
- d) região Sudeste: Espírito Santo (Serra, Aracruz e São Mateus), Minas Gerais (Montes Claros, Paracatu e Sabará), Rio de Janeiro (Campos e Macaé) e São Paulo (Marília, São Vicente e São José do Rio Preto);
- e) região Sul: Paraná (Ponta Grossa, Pinhais e São José dos Pinhais), Rio Grande do Sul (Santa Maria e Sapiranga) e Santa Catarina (Joinville e Itajaí).

Não foram contemplados no programa os estados de Roraima e Amapá (região Norte) e o Distrito Federal. A listagem dos 52 municípios participantes não está disponível na *home page* do IAS e foi conseguida no encarte de um CD que faz parte do *kit* de materiais do *Escola Campeã* enviado para cada escola do município. A parcimônia na divulgação de dados, aliás, é uma característica da *home page* do IAS, que não apresenta a listagem dos municípios envolvidos, os gastos com o

programa, não especifica como se dá a participação dos aliados e parceiros e nem mesmo cede informações mais gerais sobre seu conselho e presidência – nenhum nome é citado, nem mesmo o da presidente Viviane Senna.

O objetivo do *Escola campeã* é fortalecer a gestão municipal da educação e das unidades escolares por meio da implantação, implementação, sistematização e disseminação de “metodologias inovadoras”.

O Programa Escola Campeã quer, por meio de metodologias de fortalecimento da gestão municipal da educação e das unidades escolares, contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental. O Programa, entre 2001 e 2004, será desenvolvido em 52 municípios de 24 Estados brasileiros tendo como principais interfaces os prefeitos, secretários municipais de educação, gerentes locais e os diretores das escolas envolvidas. O objetivo final é garantir o sucesso do aluno. Entre os resultados esperados estão a diminuição dos índices de evasão e repetência nas redes públicas destes municípios, a maior eficiência no uso dos recursos públicos [...] e a sistematização de um modelo de gestão capaz de ser replicado em outros municípios (IAS, 2002a).

O período de vigência do programa coincide com o mandato dos prefeitos (2001-2004), de modo que os trabalhos possam ser feitos ininterruptamente, sem que haja a descontinuidade de programas tão comuns por ocasião das mudanças de governo. São envolvidos no processo apenas as equipes de gestão das secretarias municipais, diretores e supervisores, ficando os professores e funcionários das escolas de fora. Questões relativas ao financiamento e autonomia das escolas também são consideradas importantes e estão associadas com as mudanças de gestão que o programa visa implantar. Acredita-se que uma “revolução” no modo de gerir as secretarias de educação e as unidades escolares certamente trará benefícios no campo propriamente pedagógico, especialmente no que diz respeito ao fracasso escolar dos alunos. Tal gestão, como já foi afirmado, é aquela baseada nos paradigmas da QT, no qual o problema do fracasso escolar é considerado um “retrabalho” que gera prejuízo (esse tema será retomado na seção 4.2.2.3.).

Todos os dados que o IAS apresenta são obtidos com a parceria técnica da Fundação Carlos Chagas, responsável pela mensuração dos resultados conseguidos nos diversos programas que fazem parte do eixo “fazer” e do grande

programa *Qualidade em Educação*⁴⁵. As parcerias e alianças travadas entre o instituto e diversas organizações indicam que, embora o IAS seja o “portador” do projeto *Escola Campeã*, sua atuação direta é restrita. Eis os atores envolvidos na implementação e manutenção do programa:

- a) a Fundação Carlos Chagas, com sede em São Paulo, é a parceira técnica encarregada de fazer a estatística das situações cruciais dos programas – tanto anteriores à sua aplicação como posteriores, para efeito de acompanhamento;
- b) a Fundação Luís Eduardo Magalhães, com sede em Salvador (BA), cede os direitos para uso do material teórico que é utilizado para a formação dos gestores municipais e escolares;
- c) a Fundação Banco do Brasil (FBB), por sua vez, é aliada estratégica e fornece as bases logísticas nas ocasiões em que os cursos com diretores e coordenadores são feitos nos municípios participantes do programa – geralmente há uma Associação Atlética Banco do Brasil (AABB) em cada município brasileiro que disponha de agências do banco;
- d) a empresa Auge Tecnologias e Sistemas, sediada em Belo Horizonte (MG), é a parceira técnica que fornece os coordenadores e tutores que acompanham o programa.

Como se observa, três organizações de direito privado sem fins lucrativos (as fundações) e uma que visa ao lucro (a empresa de consultoria) estão envolvidas no programa *Escola Campeã*, sendo as que, efetivamente, tocam o programa. Chegou-se à conclusão de que ao IAS cabe somente financiar e coordenar de uma instância longínqua da realidade os projetos, reproduzindo nos níveis do terceiro setor o que se verifica atualmente na questão relativa ao Estado: a descentralização típica das idéias neoliberais estimula o Estado a deixar de ser produtor de bens e serviços

⁴⁵ Não é fortuito o uso do termo “qualidade” para nomear o grande programa destinado à educação do IAS, pois advém da adesão ao paradigma da gestão da “qualidade total”.

sociais (o que é transferido para outras instâncias) para se transformar em regulador, supervisor e avaliador.

Dentre os parceiros e aliados citados acima, é importante que se esclareça no que consiste a ação da empresa Auge e da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM). A empresa mineira objetiva “disponibilizar soluções de alta qualidade e conteúdo inovador nas áreas de informática e educação, visando o contínuo crescimento e modernização das empresas e escolas clientes” (AUGE, 2002). Atuando na área de capacitação pedagógica e treinamento empresarial em informática, a Auge lista uma série de clientes corporativos e educacionais que incluem, entre outros, a Acesita (Companhia Aços Especiais de Itabira), a Alcan (Alumínio do Brasil), a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, a Companhia Vale do Rio Doce, a Usiminas, e mais 45 prefeituras nos estados de Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Rondônia, Pernambuco, Espírito Santo, Pará e Goiás. Não há menção em lugar algum ao IAS, apenas no quadro referente aos colaboradores da empresa há uma subdivisão onde se lê “Escola campeã” e o nome de dezoito pessoas, dentre as quais a coordenadora do programa para a região Sul, o tutor que atua em Ponta Grossa (nomes obtidos por meio de entrevista com a Diretora do Departamento de Educação da SME) e o gerente-executivo do programa (nome obtido em pesquisa na internet). Um dado curioso, no entanto, foi verificado em uma parte muito discreta da *home page* da empresa. No *link* “Contratos” existem 64 municípios listados, dentre os quais os 52 municípios que são participantes do *Escola Campeã*. Há também o nome de todos os municípios listados no quadro 8 e que fazem parte do *Acelera Brasil*⁴⁶, com exceção de Araucária (PR). Ao lado dos municípios há um espaço para que uma senha digitada dê acesso a informações. Perguntou-se à Diretora do Departamento de Educação da SME de Ponta Grossa se

⁴⁶ Araucária (PR), Belmonte (BA), Coari (AM), Eunápolis (BA), Irecê (Ba), Itajaí (SC), Macaé (RJ), Montes Claros (MG), Mossoró (RN), Pastos Bons (MA), Pereiro (CE), Porto Seguro (BA), Prado (BA), Rio Branco (AC), Sabará (MG), Santa Cruz Cabralia (BA), Santarém (PA), São João Batista (MA), São Vicente (SP), Sobral (CE).

a prefeitura havia assinado algum contrato com a empresa e a resposta foi negativa. O que pode ter acontecido, segundo a Diretora, é que a Auge tenha listado todas as prefeituras que participam dos programas do IAS embora nem todas firmem contrato com a empresa. Esse contrato diz respeito à venda de cursos e sistemas de informática para as prefeituras que não disponham de uma base de dados confiável para acompanhar e avaliar o desempenho dos programas. Na ocasião em que os convênios foram assinados entre a prefeitura e o IAS, a Auge propagandeou seus produtos e serviços e muitas prefeituras, como a de Santa Maria (RS), por exemplo, adquiriram “pacotes” de informática. Ponta Grossa, por já possuir um sistema informatizado de dados montado, não fez “negócio” com a empresa.

Já a Fundação Luís Eduardo Magalhães (que é considerada como “apoio”, e não como aliada ou parceira) objetiva a “modernização” dos serviços e da gestão pública a partir de uma rede de parcerias construídas com o terceiro setor e os setores público e privado. Esta é sua missão:

Promover a geração e disseminação de conhecimentos e ações voltadas para a melhoria da qualidade de gestão e prestação de serviços de interesse público. Esta é a missão da Fundação Luís Eduardo Magalhães, que atua nas áreas de formação e capacitação, modernização da gestão pública e intercâmbio de experiências, sempre em cooperação com seus parceiros, com comprometimento, ética e criatividade.

Aliada do Governo da Bahia e da Organização das Nações Unidas, a Fundação contribui para o aperfeiçoamento do Estado, o fortalecimento da cidadania, a melhoria das relações Estado/sociedade e o desenvolvimento de uma gestão compartilhada.

Exatamente da forma que desejaria o seu patrono, o deputado Luís Eduardo Magalhães, cuja vida e obra norteiam o espírito transformador da instituição (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2002).

Uma rápida olhada pela *home page* da FLEM já denota a influência que a entidade tem no governo da Bahia ao implantar uma série de projetos que se orientam pelos eixos “modernização da gestão e dos serviços públicos” e “capacitação de recursos humanos”. Para efeito ilustrativo, cita-se na seqüência algumas ações da FLEM referentes ao primeiro eixo:

- a) Prêmio FLEM – Idéias Inovadoras para a Administração Pública Estadual;
- b) Programa de Apoio ao Terceiro Setor;

- c) Programa de Apoio à Melhoria da Gestão do Setor Energético do Estado da Bahia;
- d) Cadernos Fundação Luís Eduardo Magalhães;
- e) Programa de Apoio à Melhoria da Aplicação de Geotecnologias no Setor Público Estadual;
- f) Programa Jovem e Violência na Cidade de Salvador;
- g) Fortalecimento da Gestão Escolar;
- h) Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação;
- i) Regularização do Fluxo Escolar de 1ª a 4ª Séries do Ensino Fundamental;
- j) Regularização do Fluxo Escolar de 5ª a 8ª Séries do Ensino Fundamental;
- k) Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação;
- l) Programa de Apoio à Melhoria da Gestão Municipal;
- m) Programa de Desenvolvimento do Cluster de Entretenimento da Bahia;
- n) Projeto Bahia Século XXI: Temas Estratégicos;
- o) 2.º Processo Seletivo de Agentes Comunitários de Saúde;
- p) Gestão de Carreiras e Desempenho Profissional;
- q) Projeto de Educação da Bahia;
- r) Estudos para o Desenvolvimento de Cluster de Serviços Financeiros na Bahia;
- s) Programa de Apoio à Implantação da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais;
- t) Programa de Reestruturação Organizacional do DERBA – Departamento de Infra-Estrutura de Transportes da Bahia;
- u) Programa de Apoio à Modernização da Área de Segurança Pública;
- v) Plano de Criação do Instituto Único de Formação Policial do Estado da Bahia – IUFPE;
- w) Programa de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas do Estado;
- x) Programa Estadual de Logística de Transportes;

- y) Programa de Apoio à Melhoria da Gestão Integrada da Tecnologia de Informação no Serviço Público Estadual;
- z) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Solidária no Estado da Bahia;
- aa) Estudos Técnicos para o Sistema Logístico Integrado de Transporte Multimodal do Vale do São Francisco.

As ações que se seguem fazem parte do eixo “capacitação de recursos humanos”:

- a) Fórum de Reflexão – A Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro;
- b) Capacitação de Recursos Humanos para Implementação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local – Faz Cidadão;
- c) Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI;
- d) Feira Internacional de Novas Tecnologias – FIT;
- e) Implementação do Plano de Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Administração Pública Estadual;
- f) Capacitação de Recursos Humanos do Projeto de Modernização da Gestão de Recursos Humanos do Estado – PROMORH;
- g) Capacitação de Recursos Humanos do Projeto de Modernização e Racionalização da Administração Financeira do Estado – PROMAF/ PROMOSEFAZ;
- h) Capacitação de Pessoal do Sistema Penitenciário;
- i) Implementação do Plano de Qualificação Profissional;
- j) Capacitação de Recursos Humanos para Implementação do Gerenciamento por Programa: A Meta é o Cidadão;
- k) Faz Universitário – Programa Estadual de Incentivo à Formação Universitária.

Pode-se deduzir da enumeração de todos esses projetos e programas que a FLEM atua, na verdade, como a Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia, tão grande é seu alcance na implementação de ações voltadas para a administração pública nos mais variados níveis (da educação ao turismo, dos transportes à assistência social). Também é possível deduzir que a descentralização administrativa foi cumprida em toda a sua essência no estado baiano e que elementos de privatização (de fornecimento) estão presentes na estrutura da administração pública da Bahia.

A privatização, aliás, é uma característica presente no *Escola Campeã*, e ela decorre de dois fatores: o primeiro é a própria natureza jurídica do programa e o segundo é a forma como ele é executado. O IAS, como já foi descrito, é uma entidade do terceiro setor. Juridicamente, ela é uma pessoa de direito privado, sem fins lucrativos que, segundo os arautos do projeto neoliberal e, como consequência, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, situa-se na área da propriedade pública não-estatal. Quando uma entidade dessa natureza se infiltra na escola pública, esteja ela cobrando por seus préstimos ou não, configura-se já a **privatização**, pois o que deveria ser da alçada do poder público, e feito com recursos também públicos, passa a ser realizado pela entidade privada com recursos teoricamente privados.⁴⁷ Há privatização porque a política educacional é retirada paulatinamente da órbita do Estado e transferida para a sociedade civil organizada, que pertence ao âmbito privado, e também pelo fato de a educação, que se constitui num bem social, ser alvo de investidas da iniciativa privada (como a Auge) que obtém lucro com a venda de serviços que estão associados com o conteúdo e a efetivação dos programas do IAS (numa espécie de venda casada). O

⁴⁷ Utilizou-se o termo "teoricamente" porque muitas entidades sem fins lucrativos estão imunes à tributação ou gozam de isenções fiscais, o que significa que os impostos que não pagam são pagos pelo conjunto dos contribuintes. O Instituto Ayrton Senna, por exemplo, é considerado como sem fins lucrativos e tem registro junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, o que lhe dá imunidade quanto à tributação.

tratamento descentralizado e focalizado que é dispensado à educação pública, assim, por si só já é um elemento de privatização.

[...] O assistencialismo focalizado promovido hoje pelos governos neoliberais constitui-se numa das dimensões que assume o processo privatizador no campo social e, especificamente, no campo educacional. Sob a influência dessas políticas, estimula-se uma série de ações delegatórias à sociedade civil (como a “adoção” de alunos e escolas), consagra-se o discurso oficial acerca das virtudes do terceiro setor, incentivam-se atividades de voluntariado e promovem-se iniciativas de filantropia empresarial destinadas a substituir ou complementar as responsabilidades que os governos recusam ou assumem apenas parcialmente (GENTILI, 2000, p. 2).

Com relação ao material que o *Escola Campeã* adota, o mesmo está em nome da Secretaria de Estado da Educação da Bahia, e não da FLEM. Uma nota de rodapé na folha de rosto dos materiais assim esclarece: “material desenvolvido para o programa Educar para Vencer do Governo do Estado da Bahia/Secretaria da Educação, pela Fundação Luís Eduardo Magalhães, que cedeu gratuitamente os direitos da publicação para o Programa de Gestão Escolar Municipal [do IAS]” (BAHIA, 2000a e b).

O material elaborado pela FLEM⁴⁸ e que é direcionado para os diretores das escolas vem em uma caixa e consiste de:

- a) uma *Agenda do Diretor*,
- b) duas publicações – *Manual de Procedimentos e Rotinas e Gerenciando a escola eficaz (conceitos e instrumentos)*;
- c) duas fitas de vídeo com orientações para os gestores educacionais;
- d) um disquete com arquivos de modelos de formulários.

A agenda do diretor é uma espécie de pôster que pode ser afixado na parede ou colocada sobre a mesa e que orienta o diretor a realizar ações as mais diversas, de modo a introjetar no mesmo a importância das rotinas para a escola.

⁴⁸ Não é interesse para esta dissertação analisar todo o material do *Escola Campeã*. Tomou-se apenas trechos que foram considerados imprescindíveis para demonstrar o caráter de privatização e despolitização das parcerias. A questão da gestão escolar, embora fundamental para o programa, será abordada em função do objeto da pesquisa, portanto não trará a profundidade necessária para sua compreensão em todos os seus aspectos constitutivos.

QUADRO 9 – PRINCIPAIS ITENS QUE CONSTAM NA AGENDA DO DIRETOR, PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ – INSTITUTO AYRTON SENNA

AÇÕES QUE A DIREÇÃO TEM QUE FAZER	
Todos os dias	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprir a agenda do dia • Cumprir o calendário escolar • Assegurar o controle de frequência e acionar providências: aluno, professores, demais servidores • Assegurar que os alunos estão nas salas de aula ou em atividades/locais apropriados • Assegurar que os professores estejam nas classes e estimular o cumprimento do programa de trabalho • Assegurar o cumprimento das rotinas de: limpeza, segurança, merenda • Verificar saldos e pagamentos • Assegurar a manutenção do clima cordial na escola entre: alunos, professores, funcionários, pais
Semanalmente	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar que os diretores estejam cumprindo seus planos de curso • Assegurar o atendimento às solicitações de documentos fornecidos pela escola, bem como a organização dos documentos e informações existentes
Mensalmente	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar a frequência dos alunos, professores e demais servidores • Avaliar o plano individual de trabalho • Analisar a situação financeira da escola • Verificar o suprimento e a necessidade de compras • Estabelecer a agenda de eventos do próximo mês
Bimestralmente	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o rendimento do aluno e acionar medidas de recuperação • Submeter as contas à aprovação dos respectivos conselhos fiscais
No primeiro semestre	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar o senso escolar • Programar as atividades para o período de férias
No segundo semestre	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar matrícula e re matrícula • Organizar e implementar a conclusão do ano letivo • Definir enturmação e montar o quadro de professores • Avaliar e divulgar os resultados dos alunos • Programar as atividades para o período de férias
No segundo semestre	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar matrícula e re matrícula • Organizar e implementar a conclusão do ano letivo • Definir enturmação e montar o quadro de professores • Avaliar e divulgar os resultados dos alunos • Programar as atividades para o período de férias
Uma vez por ano	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar o calendário de eventos (escolar) • Participar da avaliação externa • Promover a escolha de livros didáticos • Inventariar o patrimônio • Realizar o balanço anual

FONTE: IAS (2002) – adaptado

No paradigma da QT, a rotina é o “sistema que mantém o dia-a-dia”.

A rotina é caracterizada pelo estabelecimento, manutenção e melhoria dos padrões. Sempre que algum problema ocorrer, atua-se na causa fundamental para solucioná-lo e, uma vez resolvido esse problema, padronizam-se os procedimentos de tal maneira a prevenir sua

reincidência. Ela é produzida em processos repetitivos tais como a confecção do calendário escolar, a matrícula de alunos, o lecionar de uma disciplina, a avaliação de alunos, etc. e o seu gerenciamento visa a dar previsibilidade à organização (BARBOSA, 1994, p. 19).

Ao se considerar as “rotinas” de um diretor durante o dia, tomando o exemplo da agenda do *Escola Campeã*, faz-se a seguinte pergunta: sobra tempo para ele se dedicar a questões que não sejam meramente administrativas? OLIVEIRA (2002) alerta para o fato de que os diretores estão tendo suas atividades esvaziadas de conteúdo crítico e analítico (aqui, portanto, configura-se o caráter despolitizador da ação dos diretores requerida pelo *Escola Campeã*), tornando-se apenas “funcionários da organização escolar”.

[As tarefas ligadas à rotina escolar] levaram a que o diretor passasse a trabalhar mais e, sobretudo, a ter maiores responsabilidades para com a escola. Além disso, aumentaram as exigências de que o diretor conseguisse fazer render os recursos recebidos pela escola, ou mesmo os multiplicasse buscando contribuições junto à comunidade e às empresas ou, ainda, procurando soluções criativas para burlar os orçamentos e melhor redistribuí-los segundo as necessidades específicas. Essas tarefas foram intensificando o caráter administrativo da função do diretor escolar e retirando-lhe tempo para dedicar-se às outras dimensões da sua função, contraditoriamente aquelas que mais são valorizadas por ele, por seus pares, pelos discursos oficiais e pela literatura específica (OLIVEIRA, 2002, p. 140-141).

Segundo OLIVEIRA (2002, p. 138), no paradigma do gerencialismo (que mantém relações estreitas com a QT), o diretor é antes de tudo um gerente e a escola deve ser administrada como qualquer negócio. Essa idéia emergiu depois de um período em que os diretores pautavam suas ações na escola muito pelo âmbito político.

A década de 80, no Brasil, apresentou-se como um período muito fecundo de conquistas democráticas para a sociedade brasileira e especificamente para a educação pública. Após vinte e um anos de ditadura militar, os anos 80 representaram o momento da abertura política, o que veio acompanhado de manifestações de luta dos trabalhadores muito diversas nas suas formas e conteúdos. [...]

Tais manifestações tiveram como eixo as mudanças na gestão e na organização da educação e a valorização do magistério como profissão. Nesse contexto é que o termo “gestão democrática da educação” emerge significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar (OLIVEIRA, 2002, p. 135-136).

Após esse período de sobrevalorização da política na administração escolar, algumas reformas procuraram, sobretudo a partir de 1990, “resgatar o perfil técnico do diretor” (OLIVEIRA, 2002, p. 138). Emergiram, então, programas de gerenciamento para a educação baseados no paradigma da QT, os quais, como já se afirmou, fundamentam a proposta de gestão escolar do *Escola Campeã* do IAS.

Observa-se que ao se tornar um gerente, o diretor escolar não dedica a atenção necessária que as questões pedagógicas requerem, já que a escola tem sua finalidade relacionada com a educação das massas e não apenas com a sua administração. Anísio TEIXEIRA (1968), há algumas décadas, já comentava sobre a finalidade da escola e da educação e a incompatibilidade entre os métodos de administração das empresas e da escola.

Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais. Embora alguma possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. **Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo o mais está subordinado**; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo o mais está subordinado. Nesta, a humanidade do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (TEIXEIRA, 1968, p. 15) (sem grifos no original).

Assim, quando se afirma que o alvo, o objetivo, é o educando, não significa que a “escola eficaz” propagandeada pelo *Escola Campeã*, a qual é “aquela em que o aluno aprende”, esteja de acordo com o pensamento de Anísio TEIXEIRA. Se o objetivo realmente fosse fazer o aluno aprender, a prioridade seria dada às questões pedagógicas e não à gestão escolar, que tem a sua importância, mas não se constitui na finalidade da educação. Ainda sobre a especificidade da escola – e analisando uma realidade que à época de Anísio TEIXEIRA ainda não se configurava nos termos em que hoje se apresenta – PARO (1996, p. 149) garante que a mesma deve ter como finalidade “levar as massas trabalhadoras a se apropriarem do saber historicamente acumulado e a desenvolverem a consciência crítica da realidade em

que se encontram”. A escola tem, por conseguinte, um papel revolucionário que, todavia, é obstaculizado quando é administrada à imagem e semelhança da administração empresarial capitalista, pois esse tipo de gestão tende a despotencializar a ação política dos educandos e de toda a comunidade escolar em função de ir ao encontro dos interesses das classes proprietárias dos meios de produção e enfraquecer “os antagônicos do capital, isto é, a classe trabalhadora” (PARO, 1996, p. 150). Dessa forma, quando a gestão escolar se baseia em técnicas e procedimentos próprios das empresas, a escola tende a perder suas especificidades de local de ação educativa revolucionária.

Quanto aos livros, a começar pelos seus títulos – *Manual de Procedimentos e Rotinas*, e *Gerenciando a Escola Eficaz* – já é possível perceber que a influência da QT está presente. No primeiro volume, são apresentados os procedimentos e as rotinas que o diretor precisa conhecer para gerenciar a escola. São três os módulos: I) Secretaria escolar (estrutura e funcionamento, rotinas integradas com a Diretoria); II) Rotinas financeiras (controle de gastos, compras e contratações); III) Rotinas de melhoria do dia-a-dia e de suporte (acolhimento do aluno, verificação da qualidade da merenda, ações corretivas, controle do patrimônio, entre outras). Nos anexos, oferece o modelo de 80 tipos de documentos administrativos como relatórios de ocorrências, atas, etiquetas de caixa-box, carta-convite, planilhas financeiras, relatórios de freqüências, boletins escolares, divulgação de cardápio e outros. Esse volume apresenta somente dados técnicos e não há nenhum texto que possa gerar reflexão sobre o ato de administrar a escola. O disquete que vem no *kit* do programa deve ser utilizado com o auxílio desse volume, pois traz arquivos de modelos que constam no anexo. As fitas de vídeo também devem ser usadas com o intuito de reforçar para os gestores da escola o conteúdo que é abordado nos livros. Elas são duas, cada uma delas tem a duração aproximada de 45 minutos e vários programas que foram feitos para a Secretaria de Educação da Bahia. Esse é o único material

que não foi personalizado para o programa *Escola Campeã* e está assim configurado (BAHIA, 2000c e d):

- a) Fita 1: possui três programas (Painel de bordo do diretor, O papel do diretor, O Plano de Desenvolvimento da Escola);
- b) Fita 2: possui quatro programas (Reuniões eficazes, Voluntariado e parceria, Colegiado e caixa escolar, Patrimônio).

Segundo a concepção administrativa da QT, o diretor é o gestor da escola: ele precisa controlar e avaliar a unidade escolar. Daí a necessidade dele ter conhecimento de procedimentos e rotinas gerenciais (que constam no primeiro volume dos livros) para ter controle e avaliar as situações que perpassam a escola.

Resistências à parte, as rotinas são ferramentas de gestão que podem contribuir fortemente para a melhoria da qualidade nas escolas e, por consequência, para a melhoria das condições de vida das pessoas que lhes são afetas (alunos, professores, funcionários, pais, comunidade).

De forma simples, clara e compreensível, as rotinas proporcionam aos diretores e seus colaboradores um entendimento do que vem a ser a sua instituição, conscientizando-os sobre os principais resultados a serem obtidos, indicando-lhes os métodos a serem utilizados e os critérios a serem atendidos, mobilizando-os, enfim, ao planejamento de melhorias mais substanciais e profundas.

[...] A qualidade é tarefa de todos. Apesar da direção da escola ser a principal implicada, todas as funções e níveis ocorrem solidariamente para a sua obtenção. É, portanto, de responsabilidade da chefia de cada área garantir que as rotinas sob sua coordenação sejam internalizadas e fielmente executadas, de modo a se exercitar a procura permanente da excelência (BAHIA, 2000a, p. 9-10).

Esse trecho do material adotado pelo IAS revela muito bem que a qualidade desejada refere-se mais à eficácia do processo do que à instituição escolar como um todo. Revela também uma omissão de qualquer proposta político-pedagógica para as escolas. Está muito clara a idéia da QT quando se afirma que os resultados satisfatórios só serão alcançados com o “engajamento ativo de todos os profissionais de todos os setores da instituição” (BARBOSA, 1994, p. 3). Aqui está presente a “lógica da produção empresarial privada”: conseguir o máximo resultado com o mínimo custo e com a “contribuição” de todos os envolvidos (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1994, p. 98).

O livro referente à gestão propriamente dita (o segundo volume) é dividido em três módulos assim distribuídos:

- a) Módulo I: Escolas eficazes (1. A Escola eficaz; 2. Alfabetização; 3. Leitura; 4. Enturmação; 5. Recuperação paralela; 6. Contraturno; 7. Aprendizagem colaborativa; 8. Evasão, abandono escolar e trabalho infantil; 9. Regularização do fluxo escolar e o drama da repetência; 10. Tecnologias na escola e na sala de aula; 11. Usos da avaliação);
- b) Módulo II: Mobilizando recursos estratégicos (12. Mobilizando recursos estratégicos; 13. Liderando a escola; 14. Liderando alunos; 15. Liderando professores; 16. Envolvendo famílias e pais; 17. Voluntários: os aliados da escola na implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); 18. A parceria na construção da escola eficaz; 19. Colegiado escolar);
- c) Módulo III: Instrumentos para a gestão escolar (20. Painel de bordo; 21. Regimento interno; 22. PDE: Plano de Desenvolvimento da Escola; 23. Plano anual de trabalho; 24. Proposta pedagógica; 25. O desafio da capacitação; 26. Segurança patrimonial e pessoal; 27. Acompanhamento de egressos; 28. Reuniões eficazes; 29. Recursos financeiros nas escolas.

Nesse volume também é possível vislumbrar a metodologia da QT e as técnicas de gerenciamento empresarial em meio às explicações sobre a “escola eficaz”. Esse tipo de escola, que é aquela em que o aluno aprende, é entendido como uma “ilha de prosperidade” a despeito do que acontece ao seu redor. Para que uma escola seja eficaz, basta que o diretor saiba utilizar os procedimentos e rotinas e oriente seus “colaboradores” a trabalhar em conjunto. O contexto socioeconômico e político e o entorno da escola pouco têm a ver com a sua eficácia, se o aluno aprende ou não.

Durante algum tempo, no Brasil e em outros países, alegava-se que a escola não era boa porque os alunos eram pobres, subnutridos, doentes, porque faltava merenda ou porque os pais eram desinteressados. Falava-se, também, que não havia nada que a escola pudesse fazer para ensinar melhor – tudo estava pré-determinado pelas condições econômicas dos

alunos. Conseqüência: afirmava-se que o aluno não aprendia por culpa dele e da família. O problema era do aluno, da família ou da economia. Nunca era um problema da escola. Muita gente ainda acredita nisso, inclusive dentro de escolas públicas.

As pesquisas sobre escolas eficazes desmentiram essas idéias. Qualquer escola, mesmo nos ambientes mais pobres e difíceis, pode se tornar uma escola eficaz. Essas pesquisas indicam que para criar uma escola eficaz é preciso:

- ter clareza sobre o que é e para que serve a escola;
- reconhecer a responsabilidade da escola pela aprendizagem dos alunos;
- reconhecer e admitir que a eficácia da escola depende do que acontece dentro da escola, e não do que acontece ou deixa de acontecer nas secretarias da educação. O problema e a solução para a aprendizagem dos alunos estão na escola (BAHIA, 2000b, p. 12-13).

Assim, se na empresa as técnicas de gestão são utilizadas a favor de produzir bens e serviços com o máximo de eficiência (com poucos custos e proporcionando muito lucro), na “escola eficaz” essas mesmas técnicas são necessárias – e bastam – para que os alunos aprendam. A escola, portanto, e seus diretores, são os responsáveis, em última instância, pelo fracasso ou sucesso escolar, numa visão fragmentária da realidade que desconsidera a inter-relação de inúmeros aspectos. É evidente que o que se passa dentro da escola é fundamental para que se dê o processo de aprendizagem, mas não é o elemento determinante e único.

Ao mesmo tempo, porém, em que a escola é responsabilizada pela aprendizagem dos alunos, clama-se pela participação das famílias e da comunidade na escola, numa clara contradição com o que se afirma a respeito do seu papel.

FAMÍLIAS E ESCOLAS: UMA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL E NECESSÁRIA

O fracasso escolar, a repetência, a evasão e mesmo a indisciplina e a violência têm sido apontados como resultados do distanciamento da família do ambiente escolar. Se de um lado encontra-se a descrença de pais e responsáveis em relação ao sistema, do outro há os educadores e profissionais de educação que pouca experiência possuem na árdua tarefa de buscar o apoio e o relacionamento com a família para romper essa distância. O resultado é a falta de articulação entre as duas instituições que, por prática, funcionam separadamente no exercício de formar os cidadãos.

[...] A participação da comunidade na escola é parte de transformações maiores que vêm acontecendo na sociedade. Não se trata de uma concessão que o diretor pode ou deve fazer, ou que as redes de ensino permitem e proíbem. Trata-se de uma realidade que se manifesta em diferentes graus de maturidade e diferentes formas em cada rede de ensino e em cada comunidade escolar (BAHIA, 2000b, p. 239 e 241).

A parceria com a comunidade e pais, assim, é entendida como fundamental para que a escola seja eficaz – apesar de ter sido dito que os procedimentos do

diretor bastavam para isso. Reproduz-se aqui o discurso das virtudes da participação de “novos” atores na implementação e avaliação de políticas públicas, tão bem representado nos pressupostos do terceiro setor. Voluntários também são considerados importantes para o sucesso da “pedagogia do sucesso”, o instrumento da “escola eficaz”.

TRABALHO VOLUNTÁRIO: UMA NECESSIDADE

O trabalho voluntário vem se tornando uma necessidade para complementar os recursos públicos de que as escolas dispõem para implementar os seus planos de trabalho. Por maiores que sejam os recursos de que uma escola dispõe, há sempre tarefas adicionais que precisam ser feitas para que a escola atinja o seu objetivo: o sucesso do aluno (BAHIA, 2000a, p. 248).

Além de firmar parcerias com pessoas que trabalham voluntariamente em suas dependências, a escola também deve encontrar meios de captar recursos para se manter de maneira mais “tranqüila”, sem ter que depender apenas das verbas públicas que lhe são repassadas.

COMO LEVANTAR E OBTER RECURSOS ADICIONAIS

A escola tem suas fontes fixas de recursos e não há como fugir delas, apenas garantir a sua aplicação de forma correta, sem perda de dinheiro. A escola que envolve a comunidade na gestão financeira tem mais chances de “engordar” o seu caixa.

O diretor, como empreendedor, tem que estar atento a oportunidades vindas de fora da escola. Hoje existe uma rede de organizações não-governamentais, fundações, empresas que têm como missão aprimorar a escola pública. O acesso a estas instituições pode ser feito através da leitura de jornais, revistas, acompanhamento de eventos culturais e pesquisas. Com as metas definidas e uma unidade executora participante, fica mais fácil elaborar um projeto para apresentar a uma delas, assegurando, assim, os recursos dos quais a escola necessita (BAHIA, 2000a, p. 462).

Esse excerto revela toda a lógica mercantil que atravessa hoje o campo educacional: o diretor é um empreendedor que precisa buscar recursos privados para “aprimorar a escola pública”, o que pode ser feito, por exemplo, no terceiro setor. A escola que consegue ter uma “caixinha” polpuda certamente será eficaz porque a “escola eficaz”, além de ter alunos que aprendem, tem recursos oriundos da iniciativa privada para investir em sua manutenção e ampliação. Na fita de vídeo n.º 2, no programa intitulado “Voluntariado e parceria”, algumas diretoras de escolas

públicas da Bahia relatam casos em que as parcerias ajudaram a escola a superar alguns problemas. Uma delas relata que a escola estava necessitando de lixeiras fixas novas e para resolver a questão fez uma parceria com um supermercado próximo ao estabelecimento de ensino, que cedeu as lixeiras em troca de reproduzir nas mesmas a sua marca. Ainda na fita, há orientação de como a escola deve elaborar um projeto para ser apresentado a uma empresa ou entidade do terceiro setor de modo que parcerias sejam firmadas: os objetivos devem estar bem delimitados e a escola deve oferecer algo em troca, pois a parceria é uma relação que se estabelece para que os dois lados “saiam ganhando” – só assim a gestão torna-se mais “participativa” e “democrática”. Quando a escola precisa “engordar seu caixa” com o recurso às parcerias, fazendo com que suas instalações virem veículos de propaganda de empresas em troca de bens ou verbas extras, ela está sofrendo **privatização**, pois depende de recursos privados para se manter. Ora, se a escola é pública, merece ser contemplada com recursos públicos suficientes para se manter e expandir sua atuação, oferecendo serviços gratuitos para a comunidade. Isso, no entanto, não é o que o pensamento dominante acerca do papel da escola e de sua natureza apregoa: segundo as idéias neoliberais – que incentivam o uso da QT na gestão escolar, a realização de parcerias e o trabalho voluntário – as políticas educacionais devem ser elaboradas de modo que a educação pública gratuita seja garantida apenas formalmente, com poucos recursos públicos, e de modo a atingir apenas as camadas sociais que verdadeiramente não podem pagar pelo acesso às escolas particulares. Verifica-se, assim, que a lógica do mercado (considerado a instância mais apropriada para conduzir os recursos econômicos e satisfazer os indivíduos em relação às suas necessidades) também invade a escola pública: ela própria se torna um quase-mercado quando “negocia” suas parcerias e permite que a iniciativa privada atue em seu interior.

Além de aspectos de privatização, o programa *Escola Campeã* do IAS também é marcado pela **despolitização**. Quando se fala em qualidade, na

qualidade que a escola pública deve ter, fala-se de uma qualidade pragmática, vista apenas sob a ótica do econômico, da administração gerencial. A QT aplicada à educação, a exemplo do que acontece com a ideologia da solidariedade, mascara a realidade e é difundida pelos defensores do projeto neoliberal como sendo necessária e irreversível diante da situação que está configurada neste mundo “globalizado”. SILVA (1996, p. 170-171) lembra que há, sim, uma qualidade na educação que interessa: aquela que se vincula a uma concepção sociológica e política que tem a ver com a luta pelo fim das desigualdades e injustiças, sejam elas de qualquer tipo.

No momento em que a matriz política mais ampla à qual se vincula essa concepção – o projeto neoliberal de educação e sociedade – ameaça se tornar hegemônica, é urgente e importante que os educadores e educadoras ligados às tradições mais democráticas se dediquem não apenas a uma crítica dos pressupostos dessa visão de qualidade, mas que, sobretudo, reafirmem e renovem seu compromisso com noções de qualidade que estejam relacionadas com considerações sobre o poder, sobre distribuição desigual de recursos e sobre processos de dominação e subjugação. É preciso que se aprofunde a discussão sobre uma noção de qualidade que seja política e não técnica, sociológica e não gerencial, crítica e não pragmática (SILVA, 1996, p.171).

Quando se afirma que o conceito de “escola eficaz” é a escola em que o aluno aprende e que essa aprendizagem depende apenas do diretor como gerente-empresendedor, despolitiza-se o universo escolar, que é reduzido a uma mera questão de gerência. Afora essa despolitização da própria idéia de “escola eficaz”, os manuais de gestão elaborados pela FLEM e adotados pelo IAS também passam ao largo de questões políticas, reproduzindo a ideologia neoliberal de que “quanto menos política melhor”. Quando se afirma que o fracasso escolar é problema da escola, despolitiza-se a discussão, pois as relações sociais, econômicas e culturais são desconsideradas; quando se afirma que o trabalho voluntário e a participação da comunidade são imprescindíveis na escola, não se comenta que isso acontece nos dias atuais por conta das políticas sociais precarizadas que o Estado implementa e que desembocam no tratamento focalizado e privatizado da questão social; quando se afirma que a escola precisa de recursos extras, não se menciona que os recursos

públicos que deveriam ir para a área da educação são repassados para setores tidos como prioritários e que não são, certamente, os que envolvem os direitos sociais, mesmo que os contribuintes continuem arcando com uma das cargas tributárias mais extorsivas do planeta. A despolitização, portanto, que é inerente às parcerias, não só acarreta a ocorrência de programas sociais promovidos pelo terceiro setor (que têm seus méritos, mas não tiram o cidadão do seu estado de apatia, o que é necessário para que a ordem estabelecida possa ser transformada do ponto de vista das massas trabalhadoras – o momento catártico, como assegura GRAMSCI) como é perpetuada por esses mesmos programas na medida em que fazem a apologia da parceria e, numa roda-viva, vão gerando mais e mais parcerias e mais e mais os direitos sociais vão perdendo seu valor de conquista da classe trabalhadora.

A gestão da escola que o programa *Escola Campeã* propõe não é uma gestão democrática (como é apresentada especialmente nos programas das fitas de vídeo) que defenda “mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar”, como afirma OLIVEIRA (2002, p. 135-136), com base em discussões políticas e capazes de transformar, para melhor e na perspectiva do bem comum, a realidade. A gestão escolar do IAS é uma gestão que se diz democrática porque pressupõe a participação dos pais e das comunidades, mas não o é de fato quando desconsidera a importância da política em benefício das rotinas e procedimentos. Quando não se faz política, a comunidade escolar acaba atuando dentro de um universo estático, onde não há lugar para o questionamento e a mudança, mas apenas espaço para reproduzir as idéias que dão sustentação ao projeto neoliberal: a de que o Estado precisa da colaboração de todos para levar a cabo as políticas educacionais e que ele, sozinho, não pode mais fazer isso. É necessário, portanto, explicitar em que termos a participação dos pais e da comunidade deve acontecer, o que deve estar pautado, segundo SPÓSITO (1999, p. 48-50), em dois pressupostos: o caráter público da atividade educativa que é

mantida pelo Estado e o caráter político da participação popular no interior da escola. O primeiro pressuposto requer que se desprivatize a gestão da *res publica*, o que implica em democratizar e desprivatizar o Estado, retirando-o da órbita dos interesses particulares. O segundo pressuposto diz respeito à presença constante da família e da comunidade como “mecanismo de representação e participação política”. Para que o primeiro pressuposto (a afirmação da educação pública) possa ser efetivado, é necessário que o segundo seja resgatado e se sobreponha à idéia hegemônica dos dias atuais de que, sozinha, a sociedade civil (o lugar das “boas almas”), despojada de política, harmônica apesar dos diferentes sujeitos nela inseridos e divorciada do Estado (o “inimigo”), pode e deve chamar a si responsabilidades pelos problemas sociais (NOGUEIRA, 2002, p. 23-24). A participação da família e da comunidade na escola, portanto, deve estar atravessada pela política e a diversidade que esses sujeitos guardam entre si deve ser considerada, pois é ela que faz da sociedade civil um espaço de lutas e de obtenção de conquistas.

A constituição desses atores como sujeitos coletivos envolve o conflito entre as partes e a diversidade de orientações deve ser explicitada. As relações entre os protagonistas das atividades educativas devem estar abertas ao conflito; se o pressuposto for a harmonia e a mera adesão – não obstante o caráter progressista das propostas – estaremos exprimindo apenas uma nova modalidade de subordinação político-cultural e qualquer orientação deixará de ser inovadora, reiterando o fracasso. **O consenso não é ponto de partida** para a interação dos protagonistas, pois apenas obscurece a diversidade; **ele deve ser buscado** numa trajetória que comporte a discussão, o conflito; enfim, o consenso e as decisões devem ser construídos coletivamente (SPÓSITO, 1999, p. 52) (sem grifos no original).

A gestão escolar perseguida pelo IAS, dessa forma, baseada no consenso previamente construído, “bloqueia a capacidade coletiva de resolver problemas”, ficando apenas no terreno de pequenos interesses corporativos (NOGUEIRA, 2002, p. 23).

Em relação aos custos do *Escola Campeã*, não há menção alguma nos textos e documentos do IAS. A única informação obtida diz respeito ao *Acelera Brasil* e foi dada por Viviane Senna em uma entrevista a um periódico: “somando material do

professor, de classe, da criança, capacitação do professor, supervisão à distância e avaliação externa [feita pela Fundação Carlos Chagas], que é cara mas necessária para saber os resultados, gastamos R\$ 20,00 por mês com cada aluno. É um custo muito baixo para um investimento que vai render frutos durante a vida inteira” (SENNA, 2000). Assim, considerando os números que constam no quadro 8, seriam gastos R\$ 560.540,00 (quinhentos e sessenta mil, quinhentos e quarenta reais) mensais somente com os programas *Acelera Brasil* e *Acelera Goiás*. No caso do *Escola Campeã*, é provável que o cálculo não se dê pelo número de alunos, mas sim pelo de diretores, já que é um programa de gestão; se assim for, os custos mensais do programa, tendo como base os mesmos vinte reais, seriam de R\$ 46.900,00 (quarenta e seis mil e novecentos reais). Tais valores estão perfeitamente dentro das possibilidades do IAS que em 2001, conforme números do quadro 7, efetuou gastos na ordem dos 15 milhões de reais – os gastos com os programas *Acelera Brasil*, *Acelera Goiás* e *Escola Campeã*, pelos cálculos estimados feitos aqui, corresponderiam à metade dos gastos totais daquele ano⁴⁹. De acordo com a Diretora do Departamento de Educação da SME de Ponta Grossa, as prefeituras não arcam com custo algum durante o programa. Resta a dúvida sobre quem financia os programas: somente o IAS com os recursos advindos do licenciamento da marca Senna e de doações efetuadas pelo cartão de crédito do instituto ou com recursos também da FBB.

Em setembro de 2002, foram iniciadas as transmissões da Rede de Rádios *Escola Campeã*, que conta com 59 emissoras parceiras,⁵⁰ cujo objetivo é difundir os pressupostos da “pedagogia do sucesso” à comunidade, especialmente aos pais dos alunos das escolas públicas. Ao todo são 37 programas (em 6 volumes) que são veiculados gratuitamente nas rádios parcerias em horários específicos. Cada

⁴⁹ Esses cálculos têm a pretensão de demonstrar possíveis gastos, e não os valores reais, até porque não se dispõe de dados específicos para cada programa e ano de implantação.

⁵⁰ Há emissoras parceiras na maioria dos municípios que participam do *Escola Campeã*. As exceções são Coruripe (AL), Rio Verde (GO), Campo Grande (MS), Altamira (PA), Cacoal (RO), Lagarto (SE) e Araguaína (TO).

programa tem em média 8 minutos de duração e conta com explicações sobre a necessidade da família e da comunidade estarem observando de perto o que acontece na escola, com depoimentos de pais e educadores e com dramatizações que ilustram situações possíveis de serem observadas na escola e na casa dos alunos.

As ondas do rádio estão contribuindo para que os objetivos do Programa *Escola Campeã*, do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil (FBB), cheguem a cerca de 3 mil municípios brasileiros. Em 2002, 65 emissoras de 42 cidades veicularam os 36 programas de rádio, produzidos desde março pelo *Escola Campeã* em conjunto com a Oboré, organização não-governamental responsável pela criação, produção e distribuição de programas de rádio voltados a emissoras comprometidas com a pauta social. A idéia dos programas de rádio *Escola Campeã* é mobilizar os pais de alunos para uma participação mais ativa na educação de seus filhos, em casa e na escola (IAS, 2002a).

Estes são alguns dos temas abordados nos programas (IAS, 2002c):

- a) A importância do envolvimento dos pais na escola;
- b) Como ensinar aos filhos a importância da leitura;
- c) O impacto do trabalho infantil na vida escolar;
- d) O que os pais devem saber sobre a escola;
- e) A importância da frequência e pontualidade;
- f) Conversando com as pessoas da escola;
- g) Como ajudar um aluno desmotivado;
- h) Boletim, notas, aprendizagem e reprovação;
- i) Como os pais podem participar da escola;
- j) Ler é ler o mundo.

Além de ser difundido em toda a rede municipal de educação de 52 municípios, o *Escola Campeã* agora também pode ser conhecido por aqueles que não mantêm relações com a escola pública, de modo que sua filosofia possa ser estendida à toda a população ouvinte das rádios parceiras. Esse trabalho de divulgação certamente é um poderoso instrumento de disseminação das idéias do

IAS e, por conseguinte, de toda a ideologia que envolve as entidades do terceiro setor que atuam como parceiras do Estado no âmbito das políticas públicas.

Depois de fazer uma apresentação das características mais gerais do *Escola Campeã*, será abordada a forma como o programa se efetiva no município de Ponta Grossa e as particularidades que essa experiência significa. Concomitantemente a essa apresentação, serão feitas considerações sobre o tema tendo por base os assuntos referentes às parcerias tratados anteriormente nesta dissertação.

4.2.2.3. O Escola Campeã em Ponta Grossa

Os dados sobre a participação do município de Ponta Grossa no programa *Escola Campeã* foram obtidos em duas ocasiões: a primeira, no dia 5 de dezembro de 2002, quando assistiu-se a um dia do curso de formação de gestores; e a segunda, no dia 20 de dezembro de 2002, quando a Diretora do Departamento de Educação da SME (doravante Diretora) foi entrevistada⁵¹.

O município, que é administrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi convidado a participar do programa pela Secretaria Estadual de Educação (SEED), a qual foi contatada pelo IAS e incumbida de fazer a seleção. No Paraná também foram convocados pela SEED os municípios de Pinhais e São José dos Pinhais. Em 2001, após assinados convênios entre o IAS e as prefeituras municipais, foi realizada a primeira reunião com os 52 secretários municipais de educação na cidade de Belo Horizonte⁵² (cidade-sede da Auge Tecnologia e Sistemas). Ponta Grossa, desde esse primeiro encontro, foi representada pela Diretora, a autoridade mais envolvida com o programa *Escola campeã*.

Por ocasião do primeiro encontro de secretários de educação, que é anual, foram expostos os objetivos do programa, sua metodologia e a aliança estratégica

⁵¹ Tentou-se, por várias vezes, contatar o IAS para se buscar informações adicionais, mas o retorno não foi dado.

⁵² Atualmente são 48 municípios participantes. Dentre os desistentes está Pinhais (PR).

firmada com a FBB (não se falou se a fundação entra com recursos ou apenas com apoio logístico). Explicou-se que os municípios lá representados não entrariam com quaisquer recursos para a execução do programa, que foram escolhidos porque já apresentavam uma intenção prévia de desenvolver o trabalho de fortalecimento da gestão municipal e escolar, e que o acompanhamento dos trabalhos seria feito regularmente, de dois em dois meses, com a presença, no município, de um coordenador do IAS. Tal assessor, além de passar o conhecimento para a equipe de gestão da SME, discutiria e avaliaria com a mesma as condições em que a educação se apresentava no município.

Ponta Grossa já tinha uma preocupação anterior em trabalhar com a pedagogia do sucesso, rompendo a questão do fracasso escolar e tratando a correção de fluxo com seriedade. Foram implementados ciclos de aprendizagem que não prevêm a progressão automática do aluno. Na área da gestão democrática, já tínhamos eleição para diretores e formação dos conselhos escolares. Vários aspectos que já desenvolvíamos “bateram” com as propostas do IAS para o fortalecimento da gestão escolar nos municípios (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

A Diretora, ao afirmar que os projetos da SME estavam em sintonia com a proposta do IAS, demonstra estar confusa em relação aos objetivos de ambas as partes. Em se tratando de uma administração do PT, supõe-se que o tratamento dispensado à área da educação se direcione para uma gestão democrática de fato, a exemplo do que acontece, por exemplo, no município de Porto Alegre (RS), também administrado pelo mesmo partido.

[A política educacional] privilegia a participação de seus usuários na formulação, gestão e participação das políticas públicas para o setor. Trata-se de construir e consolidar, na dimensão educacional, uma **esfera pública de decisão**, fortalecendo o controle material do Estado, **garantindo que a escola seja realmente pública**. A partir desta concepção, praticamos uma educação popular que tem na democratização da escola o eixo central do qual deriva o compromisso político com a viabilização de um intenso processo participativo, para concretizar um ensino de qualidade, vinculado à realidade e articulado com o projeto de desenvolvimento da cidade (AZEVEDO, 1999, p. 146) (sem grifos no original).

Ora, a “pedagogia do sucesso” encampada pelo IAS, como já foi abordado, não pode se constituir em democrática porque não pressupõe a participação política dos

agentes envolvidos com a educação (não há uma esfera pública de decisão). Além do mais, uma gestão democrática evidencia o caráter público da escola pública, e o que o IAS realiza vai na contracorrente disso ao apresentar elementos de privatização que começam pela forma como o programa é estruturado (com várias entidades privadas envolvidas) e terminam no conteúdo que é transmitido para os gestores que se quer formar (claramente alinhado com uma visão mercantil da escola e da educação). Portanto, ao afirmar que a gestão democrática buscada pela SME de Ponta Grossa está sendo auxiliada pela proposta do IAS, a Diretora abre duas possibilidades: ou a SME está equivocada quanto ao real significado da gestão democrática ou não percebeu que a “gestão democrática” oportunizada pelo *Escola Campeã* é um embuste.

A Diretora diz ter consciência de que o IAS e as instituições do terceiro setor que desenvolvem trabalhos afins na educação são um fenômeno típico do neoliberalismo e que é necessário separar o que importa do que não tem importância, numa tentativa de justificar a participação de Ponta Grossa no *Escola Campeã*.

Claro que sabemos que os fundos [que financiam o programa] também são do próprio contribuinte, do próprio governo federal, do terceiro setor, temos consciência disso também. Mas achamos importante e válido o programa, que tem contribuído bastante com nosso trabalho. Sabemos também que muito do que se tem aí é uma linha neoliberal, mas como eu já falei, nada é descartável completamente. Tem que ver aquilo que é bom e aquilo que não é. Tem que ver o que é possível implementar. Nós sempre “jogamos muito limpo” com eles [o IAS]: vamos fazer o que queremos e podemos. Inclusive eu até acredito que Ponta Grossa contribuiu muito com o programa porque eles estão “bebendo muito na nossa fonte”. Muitas das nossas experiências, muito do que estamos fazendo aqui, eles estão assimilando. Eles estão ganhando muito com a nossa participação (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

A Diretora enfatiza – afirmando várias vezes durante a entrevista – que a SME vai utilizar aquilo que o programa tem de melhor e que vem ao encontro das suas expectativas: “nós vamos adotar o que há de melhor, fazer uma seleção do que realmente vier somar para o município: nada é descartável por completo” (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE

PONTA GROSSA, 2002). Isso lembra um ditado que diz que “mulher não fica meio-grávida”: mesmo utilizando alguns instrumentos e descartando outros, a SME de Ponta Grossa está engajada com o programa do IAS, não importa se a adesão é de 100% ou de 1%. A partir do momento em que a SME do município aceitou participar do programa, mesmo que tenha declarado à equipe do IAS que iria “adaptar” as premissas para a sua realidade, ela colocou em xeque as características mais essenciais de uma gestão democrática: as de que a escola pública deve ser dirigida pelo diretor com a participação política da comunidade em todo o processo e não apenas na leitura dos resultados; e de que a escola pública é assunto do Estado quando a questão é financiamento e diretrizes políticas. Nota-se também que o IAS está se utilizando da “tecnologia” educacional da SME de Ponta Grossa, o que a Diretora acha interessante. Embora haja uma idéia de que o programa é uma troca entre o IAS e as prefeituras, sem dúvida as “vantagens comparativas” são maiores para a entidade do terceiro setor, que pode adaptar os instrumentos e métodos desenvolvidos pelo poder público municipal na área educacional para o seu projeto de educação privatizada e despolitizada, dando um “verniz” de democracia e cidadania ao que é excludente e reprodutor das desigualdades.

Uma característica que a Diretora considera positiva é a possibilidade de trocar experiências sobre gestão com outros municípios. São encontros regionais e nacionais que acontecem uma vez ao ano cada um deles.

Um ponto positivo são os encontros que são promovidos. Na região Sul nós temos Ponta Grossa, São José dos Pinhais, Santa Maria, Sapiranga, Joinville e Itajaí. Temos um encontro regional de três, quatro dias, anual, em que temos a oportunidade de nos encontrar, debater as realidades. Um toma o exemplo do outro naquilo em que está mais avançado. Também há um encontro anual com os 52 municípios (agora são 48, pois alguns não se “encaixaram”). Esse encontro é positivo porque vemos as várias realidades do Brasil. Às vezes pensamos que tem que mudar tanta coisa e caminhar tanto na educação, e vemos outras regiões e o quanto estão aquém daquilo que já temos (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

Nessas ocasiões, diz a Diretora, percebe-se a diferença acentuada que há entre a forma de gestão característica de Ponta Grossa e a de municípios do Norte e

Nordeste, por exemplo. Nesses casos, ela considera que o programa é efetivamente uma solução necessária, pois muitas secretarias de educação desses municípios sequer têm um controle dos funcionários, os diretores ainda são indicados por políticos e a escola não tem autonomia alguma para resolver pequenos problemas de manutenção da estrutura física, como quebra de vidros e falta de materiais, por exemplo. No encontro nacional, essas situações são percebidas nos depoimentos dos secretários, mas não são apresentadas pelo IAS de forma que possam ser estabelecidos uma comparação direta ou um *ranking* de gestão: “cada município deve ser parâmetro para si próprio” (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

Quando perguntada sobre os objetivos do *Escola Campeã*, a Diretora respondeu que a intenção é verificar a evolução do município entre 2001 e 2004 em função dos números relativos à repetência e evasão. Será avaliado o progresso de cada município e a idéia é que os que se destacarem sejam irradiadores da proposta do programa nos municípios vizinhos. Ela não soube responder se, depois desse período, quando os municípios-pólo começarem a atuar na sua região, o IAS se afastará do projeto: “Essa parte eles não deixaram claro, mas com certeza eles continuariam atuando por causa do material. Talvez em relação às pessoas vindas de fora [os tutores da Auge] houvesse mudanças, com pessoas do próprio município passando a disseminar aquilo que deu certo, que foi bom para o município” (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002). O objetivo, portanto, é difundir pelo país – por meio de uma rede baseada no próprio espaço público que são as escolas públicas e as secretarias municipais de educação – um modelo de gestão escolar que esteja de acordo com a ideologia hegemônica destes dias que prega a solidariedade individual, a auto-responsabilização pela questão social, o afastamento do Estado das políticas sociais, o pensamento privatista e mercantil na área social, bem como o esvaziamento dos direitos.

O ano de 2001 foi todo ocupado pela priorização da coleta de dados em todas as escolas, o que, segundo a Diretora, não era uma cultura da SME e que se constitui em um dos pontos positivos do programa. “Foi muito importante a SME ter dados em mãos – acompanhamento das escolas, número de funcionários, funcionários ‘perdidos’ em outros órgãos – e várias questões tiveram de ser reorganizadas. Muito disso o programa veio somar para a gente” (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002). Ela se refere à avaliação externa realizada pela Fundação Carlos Chagas, requisito para o município fazer parte do programa e procedimento imprescindível para o andamento do mesmo. A avaliação significa controle dos resultados e controle dos resultados significa, segundo a lógica mercantil que caracteriza as relações sociopolíticas em tempos de neoliberalismo, reduzir custos, “enxugar” estruturas não-lucrativas e tornar a escola o mais eficiente e eficaz possível, como uma empresa privada.

Essa fase de coleta de dados foi a primeira experiência de avaliação externa pela qual a SME passou em muitos anos. A Fundação Carlos Chagas, parceira técnica do IAS, foi a responsável pela avaliação e realizou um trabalho que inicialmente não foi muito bem aceito dentro das escolas.

Toda mudança é difícil. E em 2001 foi mudada muita coisa dentro da educação. Houve resistência, muita pressão, muito questionamento. Então 2001 foi um ano difícil para nós. [...] Uma coisa a que nós aderimos foi a avaliação externa. Muitos resistiram porque acharam que gente de fora ficaria monitorando o trabalho do professor. Só que depois se foi vendo que essa avaliação não tem um caráter de estar querendo dizer que você não dá conta do seu trabalho. É uma avaliação para medir qualidade, para traçar os parâmetros de qualidade do município. Para se ter uma idéia, esse ano [2002] nós fizemos uma avaliação externa, pelo IAS, com a Fundação Carlos Chagas nas classes de 7 anos (antiga 1.ª série) para ver o nível das crianças. Nós instituímos essa avaliação no município, mas algumas escolas já estão fazendo essa avaliação por conta própria. As pedagogas e a equipe de gestão aplicam essas avaliações e verificam depois como está o desempenho das turmas, comparando uma com outra e analisando o seu trabalho. É um envolvimento maior com a qualidade para ver se a criança assimilou o que a professora trabalhou com aquela turma. [...] Então, a avaliação não é para tirar professor que não está dando conta, não é para punir diretor, não é para punir equipe pedagógica. É para trazer uma proposta de reflexão (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

Depois de todos os dados tabulados, foram elaboradas apostilas para cada escola, com o desempenho de cada turma, e os diretores e professores foram reunidos para analisar os dados e refletir sobre o que precisaria ser mudado na ação pedagógica. A partir de agosto de 2002 foi desenvolvido um trabalho nas escolas para acompanhar os alunos que apresentavam maiores dificuldades de aprendizagem⁵³. Classes de apoio foram criadas e muitos dos alunos que no sistema anterior seriam retidos conseguiram a promoção. O que foi proposto pelo IAS – traçar os parâmetros de “qualidade” para a rede municipal a partir da avaliação externa – foi encampado pela SME, que procurou agir no sentido de atuar sobre os dados obtidos no campo especificamente pedagógico, procurando reverter o principal problema que as escolas de Ponta Grossa enfrentam na questão do fracasso escolar, que, segundo a Diretora, é a retenção na classe de 8 anos (correspondente à 2.^a série). Nesse aspecto, pode-se dizer que a avaliação externa foi utilizada adequadamente para resolver uma questão-chave da rede municipal de ensino. É importante frisar, no entanto, que essa tarefa foi de iniciativa da SME, que se valeu do instrumento oferecido pelo *Escola Campeã* para realizar um trabalho independente e que até o momento está mostrando resultados satisfatórios. A Diretora assegura que não é interesse da SME acelerar a aprendizagem dos alunos com defasagem idade-série só para que as aprovações/progressões sejam uma estatística a mais que indique a redução dos números do fracasso.

Nós não queremos só trabalhar com a promoção automática, o aluno passar sem saber. Nós queremos encontrar mecanismos para que esse aluno que não sabe, tem maior dificuldade de aprendizagem, possa aprender também como aquele que tem mais facilidade. [...] Hoje nossos professores sabem que têm que ter compromisso com aquele que não aprende e não só com aquele que caminha. Essa mudança está sendo bastante positiva. Na fala do tutor, no curso de formação de gestores, foi muito bem frisado esse aspecto do compromisso, do comprometimento que o profissional tem que ter (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

⁵³ A SME de Ponta Grossa não adota o material do *Acelera Brasil*. O trabalho de acompanhamento das classes destinadas aos alunos com defasagem idade-série é feito com materiais independentes do IAS.

Apesar de haver seriedade na intenção da SME em atender de maneira personalizada os alunos multi-repetentes, percebe-se na fala da Diretora o discurso da “qualidade” e a presença do conceito de “escola eficaz”, aquela em que o aluno aprende. A Diretora ainda não vislumbrou que a SME está desenvolvendo um projeto que na intenção tem um cunho democratizante e politizado mas que na prática está se valendo de procedimentos regressivos e apolíticos que visam à manutenção do *status quo* em termos de uma educação pública marcada pela precarização.

Sobre a questão das rotinas e das práticas de administração gerencial, a Diretora alega que não há interesse em seguir à risca o que o programa propõe.

As nomenclaturas que eles utilizam, nós não adotamos. Para você ver: eles queriam que tivesse uma gerente do programa (sou eu) – a Diretora do Departamento de Educação sou eu, nós não íamos criar uma figura só para isso (muitos municípios criaram a figura do gerente que lida só com o *Escola Campeã*). Eles queriam uma superintendente de gestão escolar. Quem é a superintendente? Sou eu! [Risos] Porque eu também trabalho diretamente com os diretores, com a equipe de gestão. [...] Aquilo que é bom, nós usamos, mas se não vemos importância, descartamos ou adaptamos (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

Aqui se pode tirar duas conclusões. A adesão da SME de Ponta Grossa ao *Escola Campeã*, segundo a Diretora, está ocorrendo de forma parcial. A não-utilização de termos e rotinas, no entanto, não pressupõe independência do projeto mais amplo que o IAS desenvolve, ou seja, tornar a educação menos pública e atrelada aos interesses privados os mais diversos. A segunda conclusão diz respeito à precarização do trabalho da Diretora, que certamente não está sendo remunerada para executar as atividades concernentes ao acompanhamento do programa no município. Ao acumular vários cargos, a Diretora está tendo uma sobrecarga de trabalho que pode, em função das exigências que o *Escola Campeã* faz em relação ao acompanhamento do programa, ter implicações negativas no desenvolvimento de ações que não têm ligação com o programa, mas que são importantes para a educação do município.

De 2001 até dezembro de 2002, o *Escola Campeã* estava sendo aplicado apenas na SME: a avaliação externa e o trabalho feito com as escolas estavam sob supervisão direta da secretaria. Em novembro de 2002 é que diretoras⁵⁴ e pedagogas das escolas tomaram contato direto com o programa. Houve assim, duas fases de implantação: uma primeira, feita junto à SME (gestão municipal) e acompanhada pela coordenadora da região Sul (que faz parte dos quadros da Auge), que durou de 2001 até o final de 2002, e outra, iniciada em novembro de 2002 (gestão escolar), desenvolvida pelo tutor responsável pelo município (também da Auge).

Nas semanas de 25 a 29 de novembro e de 2 a 7 de dezembro de 2002, todas as diretoras e pedagogas das 84 escolas municipais se reuniram (divididas em duas turmas, uma para cada semana), durante cerca de oito horas diárias, nas dependências da Associação Atlética Banco do Brasil (AABB) de Ponta Grossa para assistirem e participarem do curso de formação de gestores escolares. Segundo a Diretora, o curso foi muito bem recebido.

Embora nós trabalhemos a gestão, chega um momento em que as coisas têm de ser melhor discutidas, melhor direcionadas. Elas gostaram muito do curso apesar de ter muitos gráficos. Até algumas coisas a gente questiona mas, como falei, fazemos uma seleção de tudo o que é aproveitável. [...] Muitos dizem que santo de casa não faz milagre... Estamos cansados de dizer as mesmas coisas que o tutor veio falar mas parece que porque ele disse, as pessoas ouviram melhor. [...] Em todo momento, é importante frisar, ele [o tutor] trabalhou em conjunto conosco. Nós sempre interferindo, participando, dando opinião como SME, as diretoras participando bastante. Então, nesse ponto, elas gostaram muito. Esse trabalho feito com as diretoras durante toda a semana do curso foi especial porque no corre-corre diário da secretaria não conseguimos manter esse contato. [...] Acreditamos que foi muito positivo, a aceitação foi boa e as diretoras e pedagogas fizeram várias reflexões importantes sobre o que está indo bem na escola, o que tem que melhorar, sobre assumir compromissos. [...] Às vezes ficamos muito envolvidos com nosso contexto e não percebemos algumas coisas. Quando alguém que é de fora, não está envolvido, vê o que fazemos, a impressão é outra e pode nos ajudar (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

⁵⁴ O quadro de diretoras do município é quase que totalmente formado por profissionais que possuem curso superior completo (apenas 5% dos profissionais da educação estão em fase de conclusão). A maioria das professoras tem curso de especialização e todos os 1200 funcionários da prefeitura são concursados.

No dia 5 de dezembro, acompanhou-se uma das etapas do curso. Constatou-se que as diretoras e pedagogas realmente participaram muito dos debates. A adesão foi geral. Em muitos momentos, o tutor “desaparecia” diante das discussões travadas, que no referido dia versaram principalmente sobre o comprometimento do profissional da educação. Um dos temas abordados foram as altas taxas de absentismo das professoras (média de 15 faltas por ano) e a falta de compromisso com a escola pública de muitas professoras que também trabalham na iniciativa privada e agem diferentemente em cada um dos ambientes (foi dado o exemplo de professoras que se valem de atestados médicos na escola pública e trabalham normalmente na escola particular). Houve um tempo para que grupos organizassem um pequeno seminário sobre aprendizagem e depois do almoço iniciaram-se as apresentações. Apesar da participação entusiasmada, ficou evidente na ocasião em que se acompanhou um dia do curso que a assistência é cooptada pelo tutor, o qual sabe persuadir seus ouvintes. Logo após o almoço, o tutor se valeu de um vídeo motivacional intitulado “O poder da visão”, que mostrava lindas imagens sobre a natureza e o Universo e versava sobre a visão e o quanto ela é importante na vida do ser humano. Acredita-se, assim, que quando a Diretora afirma que às vezes é necessário que alguém de fora venha ratificar o que sempre é dito e redito, não é compreendido por ela que esse alguém (no caso o tutor da Auge) tem condições mais apropriadas de convencer as diretoras e pedagogas do que é necessário fazer em seus ofícios (isso do ponto de vista do IAS). Nas poucas horas em que se acompanhou o curso, verificou-se que a discussão teórica e política das questões passou ao largo do conteúdo trabalhado. As discussões acirradas e os debates acalorados eram sobre temas superficiais: não havia interesse em politizar as questões (como, por exemplo, discutir as causas do comportamento diferenciado das professoras que faltam às aulas na rede pública e não fazem o mesmo na particular), apenas em apresentar o que o poder da visão tem para oferecer à humanidade e à gestão escolar da educação.

Ainda é muito cedo para afirmar que resultados podem ser verificados nas escolas. O acompanhamento do tutor continuará sendo realizado no município de 40 em 40 dias, aproximadamente. Ele percorrerá as escolas junto com a equipe de gestão da SME. Perguntada sobre o diagnóstico que a SME fez até agora sobre o *Escola Campeã* e a participação do município, a Diretora respondeu:

Eu acredito que o saldo é mais positivo do que negativo. Não sei se tem municípios que estão fazendo tudo o que eles querem. Tem coisas que não são importantes, que nós não tomamos como boas para o município. Quando iniciaram as conversações sobre a gestão escolar, deixamos claro aquilo que queríamos e o que não queríamos, falamos o perfil do tutor que queríamos para trabalhar com as diretoras, porque ele vai trabalhar em conjunto conosco, com nossa equipe de gestão. É tudo planejado junto, feito o acompanhamento junto, a análise de dados é feita em conjunto. Então, nesse sentido, está sendo positivo (ENTREVISTA CONCEDIDA PELA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA SME DE PONTA GROSSA, 2002).

Em relação ao caso concreto de Ponta Grossa, percebeu-se que há uma tentativa, por parte da SME (representada pela Diretora do Departamento de Educação), de minimizar o impacto da adoção do *Escola Campeã* no município. Reiterou-se, diversas vezes, que a SME está se apropriando daquilo que julga importante para o desenvolvimento de seu trabalho e desconsiderando os formalismos e o cumprimento dos procedimentos e processos por eles mesmos. Assim, dentro de um contexto em que as parcerias entre terceiro setor e Estado se efetivam nos mais variados níveis da sociedade, a SME de Ponta Grossa, que tem a intenção de defender a escola pública, procura retirar desse fenômeno (que se configura numa das formas do neoliberalismo buscar a hegemonia) algo que possa ser utilizado a favor da educação pública, ou seja, vale-se das avaliações externas para atuar diretamente no problema que mais a aflige (a retenção nas classes de 8 anos) e espera orientar as diretoras e pedagogas para que tais avaliações não fiquem apenas nos números mas sejam usadas a serviço da resolução daquele problema.

Não há, porém, o entendimento por parte da SME de que sua adesão ao *Escola Campeã* acontece de maneira completa, pois é impossível que forma (as

rotinas, os procedimentos, as nomenclaturas típicos da QT) e conteúdo sejam separados (eles estão imbricados dialeticamente). Ao se aderir ao programa, a SME de Ponta Grossa assumiu os riscos de “abrir as portas” para a iniciativa privada adentrar no campo da educação, trazendo consigo conseqüências que não condizem com uma gestão democrática da educação, ou seja, a privatização do ensino e a despolitização da comunidade escolar.

Do ponto de vista da privatização e da despolitização, exemplos como o de Ponta Grossa são preocupantes, não só pelo fato do IAS, especificamente, estar fazendo esse trabalho nos municípios brasileiros, mas também por representar uma realidade que está adquirindo o *status* de natural: as políticas não ficam mais a cargo do Estado e a sociedade civil deve complementar essa falta ou até mesmo substituir seu papel. Além do mais, a transparência que os defensores do terceiro setor atribuem às entidades que o compõem não foi verificada no IAS. Muito do que está registrado nesta dissertação foi obtido de maneira indireta, ao se vasculhar as páginas da internet de entidades e empresas que em algum momento foram mencionadas nos documentos do IAS. A Auge, por exemplo, só foi descoberta porque o tutor deixou registrado, por ocasião do curso de formação de gestores, o endereço eletrônico do “escritório”. Os programas desenvolvidos pelo IAS não têm revelados os nomes da equipe de direção, não há números sobre os recursos utilizados para sua execução e nem se especifica quem os financia. Essa obscuridade não combina com a escola pública, que por ser pública necessita ser tratada com responsabilidade e transparência.

A educação, por ser um direito social, requer que seja tratada como tal pelo Estado, e não como mais uma área passível da atuação do terceiro setor, em seu estatuto de pessoa jurídica privada, em nome do bem-estar social. Sua situação só vai ser transformada para melhor quando a sociedade civil – no sentido gramsciano – tomar consciência de que ela também é o Estado e que a “lógica férrea do

capitalismo” (NOGUEIRA, 2002, p. 24) precisa ser revista e combatida e não aceita como imutável e natural.

Somente a luta pela educação baseada numa visão política e da necessidade do caráter público em todas as instâncias das políticas sociais – o que jamais ocorrerá se os pressupostos neoliberais continuarem sendo a referência para o tratamento da questão social – poderá reverter este quadro que ora se apresenta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como propósito oferecer uma contribuição inicial para a compreensão crítica do fenômeno da parceria na educação entre Estado e sociedade civil no Brasil, o qual se manifestou de forma intensa durante o governo Cardoso (1995-2002). Tal fenômeno só pode ser compreendido de forma crítica se for analisado como uma estratégia do sistema capitalista, fundamentada nas idéias neoliberais que lhe dão suporte, para que a questão social não mais seja tratada pelo Estado – que deve se ocupar apenas de manter as condições que possibilitem a continuidade da acumulação do capital – e sim pela “sociedade civil organizada”. As parcerias, portanto, neste momento histórico, são funcionais ao sistema capitalista, na medida em que existem para responder não às demandas sociais, mas sim à lógica do capital.

Segundo o ideário neoliberal, que foi construído a partir da segunda metade do século XX e ganhou *status* de pensamento hegemônico sobretudo a partir de meados da década de 1980, o Estado deve ser “reformado” e se ocupar apenas de possibilitar que os mecanismos de mercado (considerada única instância capaz de alocar os recursos econômicos com racionalidade) se dêem livremente, sem a ingerência de qualquer instituição. Quando isso acontece, advertem os ideólogos neoliberais, os indivíduos necessariamente vão em busca dos bens e serviços que o Estado intervencionista (como o de bem-estar social) antes oferecia, tornando-os livres para fazerem suas escolhas no mercado e para produzirem mais, saindo da tutela do Estado (que gera indolência e permissividade social) e, como conseqüência, realizando suas satisfações com liberdade. O Estado que intervém na questão social, procurando diminuir as desigualdades que o capitalismo gera em seu movimento, é considerado, assim, antiprodutivo e antieconômico, pois não permite que os indivíduos tenham iniciativa pessoal para fazer suas escolhas no mercado e produzir mais e melhor.

As políticas sociais, por se basearem em uma solidariedade sistêmica na qual todos contribuem para que os direitos sociais possam ser garantidos, são um dos alvos que as idéias neoliberais procuram atingir. No Estado baseado nas premissas do neoliberalismo, as políticas sociais perdem importância e são direcionadas apenas para os segmentos mais vulneráveis e grupos de risco social. O conjunto dessas políticas, por sua vez, ganha um caráter compensatório, ancorado especialmente em programas emergenciais que atuam de forma pontual, focalizada. A universalização das políticas sociais, típica dos Estados intervencionistas, é paulatinamente substituída por respostas ocasionais e localizadas, o que provoca o enfraquecimento dos direitos e até mesmo a sua supressão.

Ao se desresponsabilizar pela implementação das políticas sociais (já que a elaboração das mesmas e seu controle continuam ao seu cargo), o Estado lança mão de um expediente: convoca a sociedade civil a “ajudá-lo” a desenvolver tais políticas. Para que isso seja possível, argumenta-se que o Estado, sozinho, não pode mais resolver todos os problemas sociais que assolam o país – visto que os recursos públicos são escassos –, mas que com o apoio e a participação de todos – cada um fazendo a sua parte – o quadro de desigualdade e exclusão social pode até ser amenizado. Também se constrói uma ideologia (aqui entendida no sentido atribuído por Gramsci, como a visão de mundo que é difundida por um grupo que quer ser hegemônico) que ressalta as virtudes da solidariedade individual, pois cada um deve agir por conta própria e ajudar o necessitado, o excluído, levar o seu quinhão de alento para aquele que mais precisa. Quem pode deve firmar parcerias com o Estado, de modo a auxiliá-lo na execução das políticas sociais, seja com recursos materiais ou com trabalho voluntário.

A sociedade civil, nesse quadro em que a questão social é considerada uma responsabilidade que deve ser partilhada por todos (não tendo por base a solidariedade compulsória, que gera direitos, mas a voluntária e individual), é a grande protagonista. Ela é entendida como mais ágil e adequada para resolver os

problemas sociais do que o Estado, tido como um monstro de ineficiência e burocracia. Quando ela se “organiza” naquilo que se convencionou chamar de terceiro setor, ou seja, entidades privadas que têm fins públicos, acredita-se que as políticas sociais são executadas com melhores resultados do que aconteceria se o Estado o fizesse. Ao se fazer uma parceria entre Estado e sociedade civil, todos têm a ganhar – esse é o pensamento hegemônico que rege as políticas sociais na atualidade.

A ideologia da solidariedade e da parceria esconde que, mais do que cada um fazer a sua parte para resolver os problemas sociais, é preciso que os direitos, que foram importantes vitórias das massas trabalhadoras em tempos passados, não sejam mais garantidos pelo Estado e que sejam esvaziados, ou seja, percam sentido e importância. No lugar dos direitos, a sociedade civil atua de maneira focalizada, com programas de socorro e assistenciais que trazem solução apenas no momento em que são efetivados, mas que não combatem as desigualdades em sua raiz. Essa ideologia, portanto, que pressupõe a participação e a mobilização da sociedade civil no trato da questão social é instrumental, funcional ao capitalismo e ao projeto neoliberal, pois não procura transformar a realidade de modo a estender os direitos sociais a todos ao ratificar que o Estado está “falido” e que cada qual deve atuar de forma individual para amenizar as injustiças.

A privatização e a despolitização, portanto, são marcas características das parcerias. A privatização ocorre porque o Estado, que deveria arcar com as políticas sociais, delega suas responsabilidades para a iniciativa privada, seja para o indivíduo que doa trabalho voluntário em uma escola ou hospital, por exemplo, para entidades do terceiro setor que por vezes recebem dinheiro público para executar políticas que antes eram estatais, ou para as empresas que realizam projetos de “responsabilidade social” em comunidades carentes do seu entorno e recebem isenções fiscais por conta disso. Em todos esses casos, a privatização se apresenta, seja na forma do financiamento, seja na forma do fornecimento. Já a despolitização

ocorre porque quando se pensa na parceria, desconsidera-se que ela é um artifício para desresponsabilizar o Estado da tarefa de criar, implementar e acompanhar políticas sociais e fazer com que os indivíduos se auto-responsabilizem por elas. Se o fenômeno fosse atravessado pela política, ele não estaria configurado da maneira como está, como uma necessidade primeira, uma verdade imutável, mas sim como é de fato, um instrumento a serviço do sistema capitalista e forjado pelo neoliberalismo para acabar com os direitos e manter a sociedade dócil frente ao desmonte das políticas sociais.

Além de elaborar uma ideologia a serviço desse desmonte, o neoliberalismo promove a subversão e a re-significação de conceitos que, em última instância, servem para fundamentar tal ideologia. O conceito de sociedade civil é o que mais sofre transformações, sendo compreendido numa visão parcial da realidade e destituído de seu sentido original. Para Gramsci, a sociedade civil é o conjunto de sujeitos políticos coletivos (partidos, sindicatos, associações dos mais variados tipos), espaço das manifestações ideológicas e culturais e parte constitutiva do Estado em sentido amplo. Ela não é o oposto do Estado, como querem fazer pensar os ideólogos do neoliberalismo, mas o seu complemento indissociável; tampouco é marcada pela harmonia e pelo consenso pois, por ser constituída pelos sujeitos políticos coletivos os mais diversos, pressupõe o confronto e a diversidade de visões de mundo: a sociedade civil, portanto, é o lugar em que as lutas de classe ocorrem. Assim, quando se afirma que as parcerias entre sociedade civil e Estado ocorrem porque a sociedade civil é mais eficiente que o Estado no tratamento das políticas sociais, desconsidera-se que a) ambos fazem parte de uma mesma realidade e não podem ser simplesmente apartados e considerados antagônicos, e que b) a sociedade civil é o espaço dos conflitos políticos que resultam em aquisição de direitos pelas classes trabalhadoras quando de sua mediação com o Estado e não o espaço da solidariedade desinteressada e individual. As parcerias, portanto, além de serem instrumentais ao capitalismo e trazerem consigo elementos de privatização e

despolitização, ao se utilizarem do conceito de sociedade civil o fazem de forma indevida.

No campo da educação, que é uma das esferas da política social, as parcerias também ganham *status* de práticas imprescindíveis. As políticas educacionais empreendidas pelo governo Cardoso pressupunham a mobilização social pela parcerias, evidenciando que o Brasil também seguiu à risca as idéias neoliberais de afastamento (relativo) do Estado da área social. O programa do MEC *Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!* mostrou que a ideologia da solidariedade e da parceria também pode ser utilizada para “melhorar” a escola pública. Do trabalho voluntário de membros da comunidade a grandes aportes de recursos oferecidos por empresas, todos os tipos de parceria eram bem-vindos. Na área da educação, o Estado teve seu papel restrito à elaboração das políticas e à avaliação das mesmas, ficando as fases intermediárias, ligadas à execução, descentralizadas nos estados e municípios, na escola e na comunidade. A comunidade, representada pela “sociedade civil organizada”, passou a ser convocada freqüentemente para assumir a sua parcela de responsabilidade pelo ensino público, atendendo ao chamado e encampando tarefas as mais diversas (ajuda no financiamento, voluntariado, entre outros). A escola pública, por sua vez, passou a receber inúmeros sujeitos que até então não faziam parte do cotidiano escolar, como voluntários, funcionários de empresas doadoras, representantes de entidades do terceiro setor envolvidas em projetos pedagógicos. Ela passou, também, por mudanças em aspectos ligados à gestão, pois se argumentava que sua qualidade deveria estar pautada por mecanismos de gerenciamento idênticos aos das empresas privadas, pois assim o ensino seria inevitavelmente de qualidade. Em suma, a educação foi pouco a pouco sofrendo alterações significativas no seu cotidiano, na forma de atuar e de ser administrada.

As alterações pelas quais as escolas passaram em função do estabelecimento das parcerias e da necessidade imposta de ser administrada como

uma empresa trouxeram consigo o caráter de privatização e de despolitização inerentes à ideologia da solidariedade e da parceria. Quando novos sujeitos invadem o ambiente escolar, atuando de maneira a remediar o que foi negligenciado pelo Estado, configura-se a privatização, pois ao fornecerem serviços de trabalho voluntário, doação de materiais ou financiamento de quaisquer espécies, a escola deixa de ter como prioritário o seu caráter público de veículo de direito social, no caso a educação. Quando a escola adota instrumentos e procedimentos de gestão próprios da empresa, baseados na lógica mercantil, além de apresentar também aqui características de privatização, apresenta características de despolitização, pois em seu interior não acontecem os debates e discussões necessários para resgatar o caráter público da educação que está sendo perdido: apenas há uma mobilização apolítica da comunidade escolar para obter mais recursos privados para tocar os estabelecimentos de ensino, reproduzindo a idéia de que o Estado não pode fazer além do que já faz para a manutenção das políticas educacionais. Alimenta-se, assim, uma mentalidade que incentiva a participação da comunidade para suprir os bens e serviços relegados pelo Estado, sem que se avance na direção de uma verdadeira compreensão da cidadania. A escola, dentro desse processo em que o caráter público e a política são considerados sem importância, perde a sua especificidade, pois, segundo o grande educador Anísio TEIXEIRA (1968, p. 15), “em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo o mais está subordinado”. Assim, quando as atividades-meio (a gestão escolar baseada na qualidade total e as buscas por parcerias e recursos) não se subordinam às atividades-fim, mas tornam-se prioritárias, a escola perde a sua função de estar a serviço do desenvolvimento crítico dos educandos e de possibilitar uma ação educativa capaz de transformar a realidade.

Nesse quadro em que o privado e a não-política tornam-se elementos caracterizadores das políticas sociais, o terceiro setor ganha espaço por se basear naquela idéia equivocada de que a “sociedade civil” é diferente e melhor que o

Estado (portanto, ele é débil conceitualmente). Viu-se como o Instituto Ayrton Senna, com sua rede de entidades privadas (“aliadas estratégicas” e “colaboradoras”), conseguiu se infiltrar em quase todos os estados brasileiros sob o argumento de que pretende “fortalecer a gestão” dos municípios. Com o aval do MEC e o reconhecimento público, esse instituto vem realizando um trabalho avassalador de privatização da área educacional, seja tornando-a um negócio lucrativo para seus parceiros técnicos, como a empresa Auge e a Fundação Carlos Chagas, seja difundindo uma idéia de gestão escolar que não tem nada de democrática, e que foi forjada pela Fundação Luís Eduardo Magalhães, uma entidade que substitui o Estado (no caso o governo da Bahia) até mesmo no planejamento das políticas (e não só em sua execução). Em relação à política, o Instituto Ayrton Senna, a partir de seus programas voltados para a educação, a desconsidera por completo, pois valoriza apenas os resultados que são obtidos nesses programas sem tomá-los como processo repleto de considerações políticas e sem analisá-los em relação às suas causas mais profundas e que tem a ver, necessariamente, com o sistema capitalista de apropriação dos excedentes e que gera desigualdade social (não poderia ser de outra forma, pois ao se constituir em entidade do terceiro setor, ao assumir o compromisso de estabelecer parcerias com o Estado na educação e ao ratificar a ideologia da solidariedade voluntária, o Instituto Ayrton Senna se comporta como um instrumento do projeto neoliberal de sociedade que visa a manter a hegemonia do sistema capitalista). A gestão escolar que o programa *Escola Campeã* difunde em Ponta Grossa e em mais 47 municípios do país, apesar de ser intitulada “democrática” pelo instituto, é marcada, portanto, por um pensamento privatista e apolítico, que tem como objetivo reproduzir os ideais neoliberais de menos Estado e política e mais mercado.

Embora esse estado de coisas pareça ser difícil de ser transformado, é preciso ter em mente que o caminho já foi apontado por Gramsci, o pensador que norteou a realização desta dissertação. De acordo com ele, da mesma forma que a

ideologia da solidariedade e da parceria foi construída com vistas à obtenção da hegemonia burguesa – aquela que detém a apropriação do excedente produzido no capitalismo –, é possível construir uma ideologia que sirva para as massas trabalhadoras se emanciparem e deixarem de ser dominadas, tornando-se, portanto, hegemônicas.

A concepção de hegemonia construída pelo proletariado, na visão de Gramsci, deve seguir um caminho diferente das formas e dos instrumentos de poder utilizados pela hegemonia burguesa. Esta, para não alterar as relações de desigualdade social e de exploração econômica, estabelece uma hegemonia que, ocultando as contradições estruturais e conciliando interesses opostos, se apóia sobre um consenso manipulado e uma articulação forçada. A hegemonia das classes trabalhadoras, ao contrário, não é o instrumento de governo de grupos dominantes que procuram o consenso e impõem a hegemonia sobre as classes subalternas, mas é uma relação pedagógica entre grupos que querem educar a si próprios para a arte do governo e têm interesses em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis (SEMERARO, 1999, p. 80-81).

Construir essa hegemonia dos trabalhadores, na qual eles serão os protagonistas e dirigentes de sua própria história, requer que os interesses corporativos sejam substituídos por interesses ético-políticos, daí a necessidade de a sociedade civil assumir o que de fato é, o espaço político em que os interesses se confrontam (e não o lugar da paz social como quer compreender o terceiro setor) e se reorganizam para que, por meio da consciência crítica (o que tem faltado na atualidade), a hegemonia dos que antes eram dominados possa se efetivar. É preciso, portanto, que haja a presença da política e o “interesse em pensar os temas fundamentais da existência coletiva” como assevera NOGUEIRA (2002, p. 29). É preciso, portanto, que se volte a lutar pela obtenção e manutenção dos direitos a partir do Estado (com políticas sociais universalizantes e de inclusão) e não que se priorize o atendimento focalizado e precário que é também repleto de elementos próprios da privatização.

Quanto mais se difundir uma visão consciente dos problemas da política e do Estado – portanto, da convivência, do conflito social, da dominação – mais chances teremos de compreender a situação e definir projetos para o futuro. A politização não é a perspectiva do governo, nem dos profissionais da política: é a perspectiva dos interesses sociais e da comunidade política. Com ela, temos melhores condições de pensar a sociedade em que

vivemos e de avaliar as chances que possuímos de construir um mundo melhor, com governos melhores, inclusive, mas sobretudo com pessoas melhores. A perspectiva da política mantém vivo o problema de **saber quem somos, porque estamos juntos e que objetivos queremos alcançar**. Permite que sejamos capazes de analisar os interesses que devem prevalecer entre nós, o padrão de desenvolvimento e de justiça social em que queremos viver, as lutas a serem empreendidas para que se estabeleça uma vida melhor (NOGUEIRA, 2002, p. 30) (sem grifos no original).

Sem política, assim, não será possível reverter esse quadro que ora se apresenta, no qual a educação e demais direitos sociais não são garantidos pelo Estado e correm o risco de desaparecer. Se se deseja construir um projeto global de sociedade em que haja o respeito pelos direitos, deve-se começar por uma mobilização da sociedade civil que seja antes de tudo política e que, como alega NOGUEIRA, seja para indicar quem somos, porque estamos juntos e o que queremos alcançar.

REFERÊNCIAS

ABONG. **ONGs no Brasil**: perfil das associadas à ABONG. Principais resultados da pesquisa realizada entre agosto e novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>> Acesso em: 25 jan. 2003.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE impetrada em 1º de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/adinfator.pdf>> Acesso em: 16 maio 2002.

AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, São Paulo, n. 75, p.15-32, ago. 2001.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-37.

ANDREATTA, R.; BORBA, E. R. de L. As empresas e a responsabilidade social. **Boletim Informativo Bolsa de Reciclagem Sistema FIEP**, Curitiba, [s.d.].

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999. 262 p.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 200 p.

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando**: introdução à filosofia. São Paulo: Moderna, 1991. 444 p.

AUGE TECNOLOGIAS E SISTEMAS. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.auge.com.br>> Acesso em: 15 dez. 2002.

AZEVEDO, J. C. de. Escola cidadã: a experiência de Porto Alegre. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 143-155.

AZEVEDO, J. M. L de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997. 78 p. (Polêmicas do nosso tempo, 56).

BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. **Gerenciando a escola eficaz**: conceitos e instrumentos. Manual de procedimentos e rotinas. Salvador: SEED, 2000a. 404 p.

BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. **Gerenciando a escola eficaz**: conceitos e instrumentos. Salvador: SEED, 2000b. 466 p.

BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. **Fita 1**. SEED, 2000c. 1 filme (45 min): son., color.; VHS.

BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. **Fita 2**. SEED, 2000d. 1 filme (45 min): son., color.; VHS.

BALBINOTTO NETO, G. **Os 50 anos da "Mont Pèlerin Society"**. Texto publicado na revista *Leader*, Porto Alegre, n. 5, 15 ago. 2000. Disponível em: <http://www.iee.com.br/leader/edicao_05/chile.htm> Acesso em: 05 jan. 2003.

BALL, S. J. Mercados educacionais, escolha e classe social: o mercado como uma estratégia de classe. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 196-227.

BANCO DE AÇÕES EDUCACIONAIS. **Acorda, Brasil – Está na Hora a Escola!** Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: nov. 2000.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educacion**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, D.C., mayo 1995. 138 p.

BARBOSA, E. F et al. **Gerência da Qualidade Total na educação**. Belo Horizonte: UFMG/Escola de Engenharia/Fundação Christiano Ottoni, 1994.

BARREIRA, C. **Uma questão para pensar: parcerias e alianças estratégicas**. 2001. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_mat01_parc_parctxtpag00.cfm> Acesso em: 22 nov. 2002.

BATISTA, M. do S. X. A política educacional brasileira no contexto da reforma do Estado e do neoliberalismo. **Revista Educação em Questão**, Natal, n. 8-9, p. 36-58, jan./jun. 1999.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998. 200 p.

BNDES. Área de Desenvolvimento Social. Gerência de Estudos Setoriais. **Terceiro setor e desenvolvimento social**. Relato setorial n. 3, jul. 2001. 35 p.

BOBBIO, N.; MATTEUTTI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. v. 2. 4. ed. Brasília: EdUnb, 1992. 1318 p.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** (novembro de 1995). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 jan. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 26, de 2000, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 13. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, 2000. 372 p.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes da educação nacional. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Curitiba: Sinepe, 1997. 38 p.

BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm> Acesso em: 16 maio 2002.

BRASIL. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. FERRAREZI, E.; REZENDE, V. (Orgs.). OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2000. 108 p.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político-estratégico (1995-1998).** Brasília, maio 1995. 42 p.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Assessoria de Comunicação Social. **Acorda, Brasil – Está na Hora da Escola!** Fôlder. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Mobilização social e política pela educação para todos.** A experiência brasileira. Brasília, 1997a. 24 p.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Como contribuir para melhorar a escola pública.** Fôlder. Brasília, 1997b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Educação para todos: avaliação da década.** Brasília: MEC/INEP, 2000.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Discurso de posse do presidente da República no Congresso Nacional.** Brasília, 1.º de janeiro de 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 13 jan. 2002.

BRASIL. Radiobrás. **FHC incentiva escolas a adotar programa de Aceleração de Aprendizagem.** 15 jul. 1997. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/presidente/palavra/1997/palavra_1507.htm> Acesso em: 8 fev. 2003.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p.15-45.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O impacto do FMI na educação brasileira.** São Paulo: Ação Educativa, 1999. 37 p.

CARDOSO, F. H. C. **Conseqüências sociais da globalização**. Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Indian International Centre. Nova Delhi, Índia, 27 de janeiro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02 jan. 2003.

CARDOSO, R. Uma ação social inovadora. **Folha de S. Paulo**, 26 set. 1999a.

_____. **Fomentando parcerias por um Brasil melhor**. (1999b) Disponível em: <http://www.comunidadesolidaria.gov.br/textos/artigos/art_06.htm> Acesso em: 15 set. 2002.

CARVALHO, M. do C. B. de. Sociedade civil, Estado e terceiro setor. **São Paulo em perspectiva**, v. 12, n. 4, p. 83-91, out./dez. 1998.

CASTRO, C. de M. **Acelera Ayrton Senna**. Matéria divulgada em *Veja Educação*, 1.º abr. 1998. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/idade/educacao/010498/ponto_de_vista.html> Acesso em: 8 fev. 2003.

CASTRO, R. G. de; GOMES, L. de S. **Economia do setor público**. 2 ed. Brasília: Vestcon, 2000. 222 p.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 144 p

_____. **Gramsci e a sociedade civil** (1999). Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm>> Acesso em: 16 nov. 2002.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**. Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000. 176 p.

_____. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

CZERNISZ, E. C. da S. "Gestão democrática" da escola: algumas reflexões. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. (Orgs.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001. p. 203-234.

DALE, R. O marketing do mercado educacional e a polarização da educação. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 137-168.

DI PIETRO, M. S. Z. **Cidadão e sua defesa**. A "res publica" e sua defesa. Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, mar. 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 328 p.

ENTREVISTA concedida pela Diretora do Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 20 dez. 2002.

FERNANDES, R. C. **O que é terceiro setor?** (1998). Disponível em: <<http://www.rits.org.br>> Acesso em: 15 set. 2002.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. Da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 93-110.

FERRAREZI, E. **Estado e setor público não-estatal**: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais (1997). Disponível em: <<http://www.anesp.org.br/gest3set.htm>> Acesso em: 13 out. 2001.

FERRAREZI, E.; REZENDE, V. (Orgs.). **OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público**: a lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2000. 108 p.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: _____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 211-223.

FOLHA DE S. PAULO, Ilustrada, p. E2, 23 ago. 2001.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a Educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 169-195.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.flem.org.br>> Acesso em: 15 dez. 2002.

GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 39-58.

GARCIA, M. V.; SALES, R. O papel da escola de governo na construção de uma nova relação entre Estado e terceiro setor: da desconfiança à parceria. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 96, p. 77-89, maio/ago. 1999.

GENTILI, P. A complexidade do óbvio: a privatização e seus significados no campo educacional. In: SILVA, L. H. da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998a, p. 320-339.

_____. **A falsificação do consenso**. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998b. 142 p.

GENTILI, P. A privatização da política educacional: dez questões. **Boletim de políticas públicas**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 2, dez. 2000.

GIFE. **Relatório de Atividades 2001**. Disponível em: <<http://www.gife.org.br>> Acesso em: 25 jan. 2003.

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978. 422 p. (Novas direções).

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. (Coleção Perspectivas do Homem, Série Política, v. 35).

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 336 p.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980. 144 p. (Biblioteca Estudos Humanos. Série Teoria Política, n. 1).

_____. **Tudo começou com Maquiavel**. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 4. ed. Porto Alegre: L&PM, 1983. 94 p.

GUSMÃO, R. A ideologia da solidariedade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 62, p. 93-112, mar. 2000.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4 ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1998. 632 p.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 2922 p.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Quem somos**. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/qsomos/qsomos_frameset.html> Acesso em: 1.º dez. 2002a.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Perguntas freqüentes**. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>> Acesso em: 1.º dez. 2002b.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Programas de rádio**. v. 5. São Paulo: Oboré Projetos Especiais em Comunicações e Artes, 2002c. 1 CD (68 min): digital, estéreo.

KANITZ, S. **O que é o terceiro setor?** (2000). Disponível em: <<http://www.filantropia.org/oqueeterceirosetor.htm>> Acesso em: 26 maio 2002.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 151-178.

LEAL, S. M. R. A outra face da crise do Estado de bem-estar social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 13, 1990. 35 p.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. 104 p. (Temas básicos de educação e ensino).

MAGALHÃES, J. A. F. de. **Ciência política**. Brasília: Vestcon, 2001. 372 p.

MARTINS, P. H. Qual a carga tributária que incide sobre as entidades do terceiro setor? jul. 2002. Disponível em: <http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmtes_julho2000.cfm> Acesso em: 10 jan. 2003.

_____. **Institutos, fundações, ONGs, OSCIPs e filantrópicas** (ou os nomes e os fatos). mar. 2002. Disponível em: <http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmtes_marco2002.cfm> Acesso em: 10 jan. 2003.

MENDES, L. C. A. **Visitando o terceiro setor (ou parte dele)**. Texto para discussão n. 647 da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, maio 1999a. 68 p.

_____. Estado e terceiro setor: uma análise de aproximação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 73-92, jul./set. 1999b.

MINAYO, M. C. de. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 9-29.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MORAES, R. C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado. Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Coord.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Reformas em debates. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 13-42. (Coleção Educação Contemporânea).

NASCIMENTO, G. **Ritmo de fórmula 1**: projeto de combate à repetência escolar consegue índices de aprovação de 100% no interior do país. Matéria divulgada em Istoé, 4. mar. 1998. Disponível em: <<http://www.zaz.com.br/istoec/politica/148323.htm>> Acesso em: 8 fev. 2003.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**. Balanço do Governo FHC. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75-89.

NOGUEIRA, M. A. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 17-32. (Biblioteca Anpae).

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91-112.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-143.

OLIVEIRA, M. A. M. **Escola ou empresa?** Petrópolis : Vozes, 1998. 180 p.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 373-418.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996. 176 p.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 142 p. (Pensamento crítico, v. 7).

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998. 304 p.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 208 p.

ROCHA, A. da. **Se fosse um país, terceiro setor seria a sexta maior economia do mundo**. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/rede.asp?noticiaid=719>> Acesso em: 15 out. 2002.

RODRIGUES, M. C. P. Terceiro setor: para que serve? **Conjuntura econômica**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 41-45, jan. 1997.

ROSAR, M. de F. F. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 157-171.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das Organizações Multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Coord.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Reformas em debates. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 63-93. (Coleção Educação Contemporânea).

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

SANTOS, L. A. dos. **O programa de publicização e as organizações sociais** (1998). Disponível em: <<http://www.ansp.org/oston.htm>> Acesso em: 16 maio 2002.

SANTOS, S. **BNDES apóia Instituto Ayrton Senna em projeto**. Matéria divulgada em O Estado de São Paulo, 5 mar. 1999. Disponível em: <<http://www2.estado.com.br/educacao/pano/99/03/04/ger647.html>> Acesso em: 08 fev. 2003.

SAVIANI, D. Educação e políticas especiais. In: _____. **Políticas públicas e educação**. Brasília: INEP, 1987. p. 89-94.

_____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2002. p. 13-24. (Educação contemporânea).

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**. Cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999. 280 p.

SENNA, V. Instituto Ayrton Senna e a Educação. **Boletim Acorda, Brasil**, Brasília, n. 1, p. 5, 1997.

_____. **Ela realiza o sonho de Senna**. Com educação. Entrevista concedida ao Jornal da Tarde, 7 maio 2000. Disponível em: <<http://www.jt.estadao.com.br/suplementos/domi/2000/05/07/domi007.html>> Acesso em: 15 dez. 2002.

SGUISSARDI, V. **O Banco Mundial e a educação superior**: revisando teses e posições? In: 23.^a Reunião Anual da AnpEd, Caxambu, set. 2000.

SILVA, T. T. da. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.** Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 167-188.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 24, p. 20-32, jun. 2001.

SINGER, P. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 1, p. 5-15, jan./fev./mar./abr. 1996.

SOUSA, S. Z. **Parceria escola-empresa no estado de São Paulo: mapeamento e caracterização**. 21.^a Reunião Anual da AnpED, 1998.

SOUZA, S. A. de. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo: Xamã, 2001. 216 p.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 45-56. (Coleção O sentido da escola).

TEIXEIRA, A. S. A natureza e função da administração escolar. In: TEIXEIRA, A. S.; MASCARO, C.C.; RIBEIRO, J. Q.; BREJON, M. **Administração escolar**. Edição comemorativa do 1.º Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador: ANPAE, 1968. p. 9-17.

TEIXEIRA, F. J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S; OLIVEIRA, M. A. de (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**. As novas determinações do mundo do trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1998. p. 195-252.

THE JOHNS HOPKINS Comparative Nonprofit Sector Project. **Brazil nprofit sector at a glance** (1995). Disponível em: <<http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/brazil.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2003.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996. p. 125-193.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 176 p.

VIEIRA, E. Política econômica e política social. In: _____. **Democracia e política social**. São Paulo, Cortez, 1992.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição: 1985-1995**. Brasília: Plano, 2000. 252 p.

WILLIAMSON, J. O Consenso de Washington falhou. **Veja**, São Paulo, n. 1776, 6 nov. 2002. p. 11, 14-5. Entrevista concedida a Eduardo Salgado.