

Introdução

Na mitologia grega argonautas eram os tripulantes do navio construído por Argo, que partira da Grécia em uma saga repleta de perigos em busca do Velo de Ouro. Traçando um paralelo à antiga lenda, o sociólogo brasileiro Liszt Vieira (2001) denominou “argonautas” as organizações não-governamentais (ONGs) que propunham formas alternativas de participação e ação política em uma nova configuração de sociedade civil¹. O título desta tese de doutorado faz referência ao termo utilizado por Vieira e propõe uma investigação que logre desvelar a ação de um heterogêneo grupo de ONGs que tem atuado de forma crescente no campo da educação pública brasileira.

A pesquisa surge com uma questão central: seriam estas ONGs “argonautas” que heroicamente navegam contra a corrente da barbárie neoliberal, como sugeriu Vieira, ou, ao contrário, seriam elas representantes de um pensamento inspirado em princípios liberais, que privatizam responsabilidades e minimizam o papel do Estado? Indagação um tanto extremada, certamente, mas a escassez de estudos que discutam especificamente a relação de parceria entre ONGs e escolas públicas dificulta uma visão mais matizada sobre este debate.

Como se dão as relações entre ONGs e escolas públicas? O que são exatamente, ONGs? Quantas e quais são as que se relacionam diretamente com a escola pública? Que tipo de projetos desenvolvem? Contam com que fontes de recursos? Como vêm a escola pública e o que almejam com suas atividades? Essas organizações estabelecem relação com movimentos sociais ou outros setores organizados da sociedade civil, como sindicatos ou associações empresariais? E finalmente: a ação das ONGs fortaleceria o modelo de gestão participativo de democracia e ampliaria o controle social sobre a educação pública

¹ O autor publicou em 2001, o livro “Os argonautas da cidadania”, no qual identificou novos atores sociais e suas redes de solidariedade, os espaços alternativos de mobilização e organização que se configuravam de forma local/global, nas três últimas décadas.

ou, em lugar disso, justificaria a existência de um Estado menor que terceiriza responsabilidades e faz da educação um “serviço” e não um “direito”?

Longe das generalizações que fazem das ONGs ora executoras de uma inócua política de contenção da pobreza, ora sujeitos fundamentais de uma sociedade civil virtuosa e democrática, é preciso aprofundar o debate para tornar visíveis as complexidades inerentes ao universo de ação das ONGs no campo educativo. Em particular na educação brasileira, organizações não-governamentais que costumavam atuar à margem da rede pública de ensino e evitavam a relação direta com o Estado durante o período ditatorial, ocupam agora novos papéis e atuam de forma significativa na discussão, formulação e execução de políticas públicas no setor educativo.

Algumas vezes, as ações dessas organizações tendem a fortalecer a expressão de um movimento social mais amplo, como aquele que possibilitou a promulgação da Lei 11.645/08, que incluiu o ensino da história da África e dos povos indígenas brasileiros no Ensino Fundamental². Em outras situações, atuam diretamente em escolas públicas, capacitando professores ou desenvolvendo atividades com alunos e outros sujeitos escolares, como é o caso do Programa Criança, desenvolvido pela ONG Redes de Desenvolvimento da Maré, sediada na cidade do Rio de Janeiro, ou do projeto Do Giz ao Pixel, da ONG CECIP³. ONGs também estão presentes em movimentos nacionais que visam ampliar o financiamento destinado para a educação pública, como é o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴, ou ainda, fiscalizam o desenvolvimento de políticas públicas, ou o cumprimento de acordos e metas internacionais sobre o desenvolvimento do Ensino Fundamental no país⁵.

Além das diferentes formas de inserção no campo educativo, também é preciso destacar a pluralidade de organizações que são reconhecidas ou se

² Foram muitas as ONGs que apoiaram publicamente a implementação da Lei nas escolas públicas brasileiras, como exemplo: Associação Bem Comum (Casa da África); Fala Preta!; Instituto Sócio Ambiental; Geledés; Instituto Paulo Freire; Casa de Cultura da Mulher Negra, entre outras.

³ Ambas as organizações oferecem cursos de formação continuada para professores de escolas públicas no estado do Rio de Janeiro. Para saber mais, visitar a página das instituições disponíveis na Internet: www.cecip.org.br; www.redesdamare.org.br.

⁴ Fazem parte deste movimento um coletivo de instituições, entre elas as ONGs ActionAid, Instituto C&A, CESE, entre outras, além de movimentos organizados como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, o Movimento Sem Terra, entre outros.

⁵ Algumas ONGs têm se destacado nessas ações: Ação Educativa, Instituto Sócio-Ambiental e o Instituto Paulo Freire, sediadas em São Paulo e filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.

autodenominam ONGs. Compõe este grupo um conjunto heterogêneo de organizações, associações comunitárias, empresas, fundações, cooperativas de organizações, que passam a ocupar uma dimensão social tida como pública não-estatal no apoio ao Estado em suas responsabilidades essenciais. Cabe destacar ainda que a maior visibilidade das ONGs está relacionada a modificações políticas, sociais e culturais ocorridas na sociedade brasileira no período recente.

Desde o final dos anos 1970, a sociedade brasileira transitou do regime ditatorial ao modelo democrático. O período de transição foi marcado pela tentativa de se fortalecer a sociedade civil em oposição ao Estado autoritário e repressivo. Era preciso reconstruir canais de participação popular na gestão pública e as ONGs, primeiro de modo clandestino, depois de forma institucionalizada, tiveram um papel fundamental nessa reconstrução.

Ao longo dos anos 1990 novos processos históricos vieram com o fortalecimento de políticas de inspiração liberal. O conceito de sociedade civil é retomado com força, mas desta vez sob outra perspectiva teórica e ideológica. A maior intensidade da globalização, a forte influência de organismos multilaterais e de apoio mútuo, aliados a grupos que defendiam a expansão do neoliberalismo, exigiam reformas profundas no modelo de gestão pública brasileira. Maior descentralização e terceirização do poder público era a meta da Terceira Via⁶, corrente teórica e política dominante naquele período.

Neste recorrido histórico é possível perceber que, se as demandas cidadãs do voto, dos direitos políticos e do fortalecimento da sociedade civil foram características marcantes para a sociedade brasileira dos anos 1980, a década seguinte deve ser lembrada pelas premissas elaboradas pelo Banco Mundial, um receituário destinado aos países em desenvolvimento que enfrentavam fortes crises econômicas. Sua superação, segundo esta perspectiva, se daria pela adoção de novos limites entre a esfera pública e a esfera privada inspirados por princípios liberais. Tal premissa foi aceita por grande parte dos países em desenvolvimento (tanto por razões de dependência financeira, quanto por afinidade de seus gestores com esta perspectiva) e o final do século XX foi marcado por um profundo aumento da desigualdade e da pobreza em todo o mundo. Como consequência, o século XXI se inicia com o grito por “outro mundo possível”, entoado no I Fórum

⁶ Giddens (2001) foi um dos principais teóricos desse movimento, que teve no Brasil forte influência entre os integrantes do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Social Mundial, na cidade de Porto Alegre em 2001, que procurava se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos.

Neste contexto de mudanças, é desafiante aprofundar as análises já existentes sobre a participação das organizações não-governamentais no cenário educacional brasileiro. Esta pesquisa nasce desta inquietação. Inquietação pessoal e profissional de quem acompanha, de forma direta ou indireta, as diferentes dinâmicas vividas por movimentos sociais, ONGs e fundações empresariais no cenário da educação pública⁷. Foi a partir desta vivência que surgiram muitas das questões que serão apresentadas nesta tese, assim como uma forte certeza: as transformações que a sociedade brasileira e, por conseguinte, a escola pública vem sofrendo exigem um alargamento do campo de análise para incluir nele a relação entre diferentes organizações que não necessariamente estão no âmbito governamental, tampouco no universo da educação popular ou dos movimentos sociais, mas que de modo crescente impactam as decisões nas políticas públicas e incluem novas dinâmicas no cotidiano escolar.

Este estudo pretende aprofundar o debate sobre as relações que se estabelecem entre ONGs, movimentos sociais, fundações empresariais e escola pública brasileira em dois âmbitos diferentes. O primeiro âmbito é a análise macro-política: investigar a participação desses atores na discussão de políticas públicas educativas no âmbito nacional, através da revisão da literatura sobre as mudanças da relação entre Estado e sociedade civil brasileira nas últimas décadas, e através de uma observação de inspiração etnográfica durante a I Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), que visou definir um novo Plano Nacional de Educação (PNE). A etnografia se apresentou frutífera por possibilitar uma análise mais densa e complexa sobre a participação dos diferentes segmentos da educação nacional e de representantes de setores da sociedade civil na definição de metas para o desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

O segundo âmbito de pesquisa se centra no espaço local: nas relações de parceria existentes na rede municipal do Rio de Janeiro. A escolha da rede municipal carioca se dá por três razões. A primeira delas é que a rede do Rio de

⁷ Desde 1999, a autora desenvolveu matérias jornalísticas, pesquisas acadêmicas, ou integrou equipes pedagógicas de diferentes organizações não-governamentais que mantêm relações diretas com escolas públicas brasileiras, entre estas organizações estão: Associação Xavante de Pimentel Barbosa, IDETI, COEP, BemTV, Nós do Cinema, Novamerica e Campanha Nacional pela Educação de Qualidade.

Janeiro representa a maior do Brasil e uma das maiores da América Latina. Só no Ensino Fundamental, diariamente cerca de 600.000 alunos se encontram com 36.000 professores em salas de aula distribuídas em suas 986 escolas municipais do Ensino Fundamental⁸. A segunda justificativa se dá pela escassez de pesquisas que se debruçam sobre essa questão tendo como preocupação central a rede municipal carioca, e a terceira e última razão para a escolha desta rede tem relação direta com a prioridade que a atual gestão municipal parece ter sobre o assunto “parcerias público-privadas”, desde os primeiros dias de sua gestão⁹.

Acreditamos que a relevância deste estudo se apresenta tanto por sua atualidade em um cenário de reconfiguração do espaço público, quanto por se tratar de uma abordagem e de uma temática ainda pouco estudada entre nós do campo educativo. Com esse intuito, a pesquisa foi organizada em seis capítulos. O primeiro situa a trajetória teórico-metodológica utilizada na pesquisa, aponta os caminhos percorridos até a construção definitiva do objeto investigado e apresenta alguns conceitos e a base empírica que serão utilizados no decorrer deste estudo.

Os dois capítulos seguintes abordam os períodos de redefinição da sociedade civil e do Estado brasileiro em dois momentos distintos: durante a transição democrática (capítulo 2) e no processo das reformas neoliberais vividas durante a década de 1990 (capítulo 3). Também são discutidas, nestes dois capítulos, as relações entre ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais no contexto de redefinição do público e do privado no campo político-social e na área educativa durante esses períodos históricos.

O quarto capítulo analisa as relações de parceria presentes na rede de educação pública municipal do Rio de Janeiro. A partir desse material empírico, serão abordadas as principais questões motivadoras desta tese, assim como discutiremos as diferentes visões sobre parcerias público-privada existentes nessas relações. Secretaria Municipal de Educação, sindicato, professores, gestores escolares e profissionais de ONGs possuem diferentes percepções e expectativas

⁸ Para termos uma referência comparativa, a rede municipal da cidade de São Paulo é responsável por 465 escolas e a de Belo Horizonte por 167 segundo dados das próprias SMEs/2009.

⁹ Em janeiro de 2009, Eduardo Paes assumiu a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e Cláudia Costin, que tem uma longa experiência em diferentes cargos administrativos na gestão pública brasileira, assumiu a Secretaria Municipal de Educação. Como veremos no decorrer deste estudo, os primeiros Projetos de Lei apresentados pelo Executivo ao Poder Legislativo da cidade fizeram referência às parcerias público-privadas na rede municipal: PL02/2009, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências e o PL03/2009, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas – PROPAR-Rio.

em torno do tema “parcerias”, o que torna ainda mais complexa a ação das ONGs neste espaço de educação formal.

O quinto capítulo apresenta uma etnografia sobre a participação desses diferentes atores na I Conferência Nacional de Educação e procura situar algumas tensões e disputas presentes na sociedade civil brasileira quando o termo em questão é a educação pública e as metas para o seu desenvolvimento. Este capítulo também aponta alguns dos muitos desafios existentes em processos de participação democrática para definições de políticas públicas, a partir de um olhar etnográfico sobre as tensas relações que se estabelecem nesse modelo de conferência.

No sexto e último capítulo, que tem um perfil conclusivo, são apresentadas algumas reflexões sobre a relação entre Estado e sociedade civil na gestão de políticas públicas na área educativa. Mais que apontar respostas, o último capítulo procura aprofundar o debate proposto por este estudo e sugere novas perguntas, visando contribuir para o melhor entendimento sobre essas relações de parceria com a escola pública brasileira.

Teixeira (2003:23), ao discutir o papel das organizações não-governamentais no processo brasileiro de redemocratização sinaliza algo que nos pareceu fundamental para a nossa trajetória investigativa. Segundo a autora, o “drama” das ONGs não é o fato de algumas estarem defendendo a democracia e a ampliação da cidadania, enquanto outras contribuiriam apenas para aliviar o efeito de políticas recessivas em parceria com um Estado neoliberal, mas o fato de

dentro de uma mesma organização existirem práticas cujas conseqüências podem ser interpretadas como antagônicas, pois a mesma organização pode estar realizando atividades que contribuem para o aumento da democratização e outras atividades que têm um sentido totalmente oposto.

Sendo assim, cabe a nós, pesquisadores do campo educativo, aprofundar o debate e produzir novos dados capazes de ampliar a percepção social sobre a relação de ONGs com a escola pública brasileira. Nosso principal desafio é sair da superficialidade que prontamente nega ou festeja as relações de parceria, para entender processos sociais complexos e multidimensionais relativos à sociedade em que vivemos.