

## 2

### A construção do objeto de pesquisa

A realização de uma pesquisa acadêmica inclui uma série de decisões. Desde a perspectiva teórico-analítica a ser utilizada até a delimitação do objeto empírico, são muitas as escolhas em um percurso que tende a ser bastante sinuoso. Este primeiro capítulo apresenta os elementos integrantes e um pouco da trajetória de construção deste objeto de pesquisa. Evidencia o caminho teórico-metodológico escolhido e discute alguns desafios que nortearam essa jornada. O primeiro deles foi a (in)definição do termo “ONG”. O que é exatamente uma organização não-governamental? Quais são as instituições incluídas nessa definição? Outro desafio foi encontrar estudos prévios que focalizassem, de modo mais amplo, a relação de ONGs e a escola pública brasileira. E, por último, encontrar condições para a realização do trabalho de campo em escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, assim como a necessidade de se definir um instrumental teórico-metodológico que permitisse a análise sobre a participação desses diferentes atores sociais em um evento como a CONAE.

Desde a década de 1990, inúmeros trabalhos acadêmicos foram escritos sobre a ação das ONGs no cenário brasileiro. A maior parte deles tem origem nos campos da sociologia, da filosofia política e da administração, não tendo a educação pública como preocupação principal. No campo educativo foram localizadas diferentes pesquisas, mas em quase todas prevaleceu o enfoque de estudo de caso (centrado na ação de uma ONG em particular), não permitindo uma visão mais ampla sobre a questão. Apenas duas escaparam a esse enfoque mais pontual: o estudo sobre a relação entre ONG e escola pública realizado em 1999, pelo Instituto C&A<sup>1</sup> em parceria com o Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e com a ONG Roda

---

<sup>1</sup> O Instituto C&A é uma organização sem fins lucrativos de interesse público, fundada em 1991, por acionistas da rede de lojas C&A. Oferece apoio técnico e financeiro a programas e projetos desenvolvidos por instituições da sociedade civil dedicadas à educação de crianças e adolescentes. Para saber mais: [www.institutocea.org.br](http://www.institutocea.org.br).

Viva<sup>2</sup>, que resultou em uma dissertação de mestrado defendida na cidade de São Paulo<sup>3</sup>; e a pesquisa realizada pelo Instituto Desiderata<sup>4</sup>, que realizou um mapeamento das parcerias existentes na rede municipal carioca no ano de 2009. Por uma série de casualidades, em ambos os casos, consegui ter acesso ao relatório final da pesquisa realizada em 1999 (nunca publicado) e ter participado da equipe da pesquisa realizada em 2009, no Rio de Janeiro. Essa aproximação ao campo empírico tornou possível superar as dificuldades de coleta de dados no âmbito local para a definição de um *corpus* mais rico e amplo, como explicaremos posteriormente. Antes, precisamos discutir com maior propriedade o próprio termo “ONG”.

## 2.1

### ONGs e a (in)definição de um termo

O termo “ONG” foi utilizado pela primeira vez em 1946, cunhado pela ONU depois da Segunda Grande Guerra. Denominava o grande número de organizações que atuava internacionalmente, mas não podia ser entendida através de acordo intergovernamental. Essas ONGs não passavam pelo crivo dos Estados, mas colaboraram com projetos de reconstrução da Europa no pós-guerra e, desde os anos 1960, vêm acompanhando a implantação de projetos de desenvolvimento em diferentes regiões do planeta. Foi apenas a partir da década de 1970 que as ONGs se multiplicaram e tiveram maior presença internacional (Vieira, 2001; Fernandes, 2002).

Durante os anos 1990, os recursos financeiros manejados por estas organizações em todo o mundo aproximaram-se ou superaram o Produto Interno Bruto de pequenos governos ou organizações internacionais de ajuda mútua. Segundo o PNUD 1991, o total de recursos transferidos para o Sul pelas ONGs do Norte cresceu 720% entre 1970 e 1990, somando cerca de 7,2 bilhões de dólares, o equivalente a 13% do total líquido da ajuda oficial feita pelos governos dos países industrializados aos governos dos países

---

<sup>2</sup> Organização sem fins lucrativos, fundada em 1988 por educadores para o desenvolvimento de projetos voltados para a melhoria da qualidade da educação para jovens de baixa renda. Informações disponíveis no site da organização: [www.rodaviva.org.br](http://www.rodaviva.org.br), acessado agosto de 2010.

<sup>3</sup> Camba, 2004.

<sup>4</sup> O Instituto Desiderata é uma organização não-governamental fundada em 2003, que atua no Rio de Janeiro com o objetivo de “contribuir para o processo de transformação e inclusão social de crianças e jovens, nas áreas de Oncologia Pediátrica e Educação”, conforme explicitado em seu site, disponível na internet ([www.desiderata.org.br](http://www.desiderata.org.br)). Nos últimos anos, o Desiderata tem financiado projetos sociais e trabalha em parceria com instituições públicas e privadas na formulação e implementação de programas que venham a contribuir para o fortalecimento de políticas públicas nessas áreas.

em desenvolvimento<sup>5</sup>. Valores tão expressivos representam um significativo poder de atuação à margem do controle dos Estados nacionais. Em 1993, por exemplo, o chefe do Centro das Nações Unidas para Direitos Humanos, Ibrahim Fall, observou que as ONGs possuem mais poder de assistência ao desenvolvimento do que todo o sistema da ONU, exceto o Banco Mundial e o FMI: “Temos menos dinheiro e menos recursos do que a Anistia Internacional, e somos o braço da ONU para direitos humanos” (apud Vieira, 2001:205).

Na América Latina, mais especificamente, as ONGs também se tornaram um fenômeno expressivo a partir da década de 1970. Neste período, marcado por regimes ditatoriais em boa parte da região, surgiram como um espaço de contestação ao sistema governamental existente. No Brasil, em particular, as ONGs tornaram-se tema de interesse tanto da grande imprensa quanto de acadêmicos após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92)<sup>6</sup>, por ter sido este o primeiro encontro oficial que oferecia em paralelo a programação governamental, atividades e conferências organizadas por ONGs brasileiras e internacionais<sup>7</sup>.

A partir dos anos 1980, com o desgaste do regime totalitário brasileiro, movimentos sociais e organizações não-governamentais incluíam, na pauta política nacional, discussões relativas ao plano cultural e simbólico, além daquelas relativas à pobreza e à questão de classe priorizada em décadas anteriores. Temas como a defesa dos direitos das mulheres, dos povos indígenas, da identidade negra ou do direito à moradia eram alguns dos que passaram a estar incluídos na agenda pública a partir da transição democrática. Também foram importantes as ações em defesa de questões mais amplas, ligadas à ética, aos direitos humanos ou aos modelos alternativos de desenvolvimento.

Nesta nova configuração social, a escola pública passa a ser vista como um necessário espaço de inclusão social e política, e diferentes organizações passam a incluir a democratização da escola pública como uma de suas demandas. Exigia-se a qualificação dos serviços públicos de ensino e a inclusão, no sistema formal, de práticas

---

<sup>5</sup> Dados disponíveis em Fernandes, 2002:83.

<sup>6</sup> A mídia brasileira descobre as ONGs entre a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 e a fase pré-eleitoral de 1994. Exemplo disto é "O Brasil organizado funciona", matéria de capa da revista Veja com a seguinte chamada interna: "Numa lição de eficiência e cidadania, 5.000 organizações não governamentais mostram como fazer o país dar certo". (Veja de 9 de fevereiro de 1994).

<sup>7</sup> A organização da ECO-92 demandou um grande número de encontros e fóruns, sendo considerado o grande estímulo para a criação da ABONG, em agosto de 1991.

e temáticas existentes no contexto da educação popular. Nas palavras de Oliveira e Haddad (2001:78):

Com a democratização, muitos atores sociais que antes trabalhavam no campo da sociedade civil, em atividades de educação popular desenvolvidas pelas ONGs e pelos movimentos sociais, foram atuar no sistema público de ensino. Nesse contexto voltam a repensar uma proposta de escola como demanda da população e voltada para os seus interesses. Não estavam mais em vigência teorias reprodutivistas que viam a escola como meramente a serviço das classes dominantes. Ao contrário, mesmo reconhecendo que o sistema educacional era desigual e injusto, tratava-se de apropriar-se de seus instrumentos para que atendessem interesses populares, fazendo com que a distribuição do conhecimento também fosse um ato político de melhoria das condições de vida. (...) Temas como o reconhecimento do direito de haver escolas e creches para todos, melhoria da qualidade do ensino, formação de professores, elaboração de materiais didáticos, elaboração de novos currículos e modelos pedagógicos de interesse dos grupos populares passaram a ser contemplados pelo trabalho das ONGs.

Desde então, as ONGs influenciaram orientações pedagógicas e tornaram públicas práticas educativas antes desenvolvidas em espaços comunitários. Aliadas aos movimentos sociais organizados, as ONGs foram fundamentais no desenvolvimento das escolas públicas em comunidades indígenas e escolas quilombolas, por exemplo. Também foram importantes no reconhecimento das escolas organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que hoje pauta muitas das políticas públicas sobre a educação do campo. Também são muitos os exemplos de ações em parceria entre movimentos sociais e ONGs em prol da capacitação de funcionários, da existência de rotinas administrativas diferenciadas em Secretarias Municipais ou Estaduais de Educação e da produção e aquisição de materiais didáticos condizentes com as demandas sociais de grupos específicos<sup>8</sup>.

Apesar dessas ações em conjunto, é preciso ressaltar que ONGs e movimentos sociais são categorias referenciais diferentes. Por mais próximas que sejam suas relações, são atores sociais que se movimentam em campos específicos, entrelaçados e unidos muitas vezes, mas com perfis diversificados. Possuem lógicas próprias, apesar de ambos fazerem parte e serem denominados como “representantes” da sociedade civil. Com base em Gohn (2003), sistematizamos algumas dessas diferenças:

---

<sup>8</sup> São muitas as ONGs que atuam neste campo, citamos algumas delas: Instituto Socioambiental (ISA), Iepé (Instituto de Pesquisa e Formação de Professores Indígenas), Koinonia, Fala Preta!, Geledés e Instituto Paulo Freire.

<b>Movimentos Sociais</b>	<b>Organizações Não-Governamentais</b>
Não são institucionalizados	São institucionalizadas
Possuem fluxos e refluxos e podem ter ou não, estruturas funcionais e burocráticas.	Precisam ter burocracias internas e estão preocupadas em desenvolver sempre novos projetos.
São aglomerados polivalentes multifuncionais e não precisam se preocupar em prestar contas de suas ações e recursos.	Desenvolvem suas atividades por projetos, precisam ser “eficientes operacionalmente”, fazer balancetes e prestar contas aos financiadores.
Suas ações são organizadas mais pela lógica da militância do que pela lógica racional/estratégica de permanência.	A lógica que preside a ONG tende a se basear na ação racional/estratégia de continuidade, por terem um quadro fixo de funcionários e atuam de modo pró-ativo.

É necessário considerar tais diferenças para que se tornem visíveis as possibilidades de conflitos entre movimentos sociais e ONGs, ainda quando ambas assumem a defesa de idéias supostamente democráticas e progressistas em um mesmo campo social<sup>9</sup>. A partir dessa reflexão inicial percebemos que as ONGs são mais bem definidas pelo que não são, do que pelo que são. Estão no espaço do não-governamental, mas não são movimento social. O que são então? Nessa busca por respostas encontramos diversas definições possíveis.

Fernandes (2002:65), por exemplo, define ONGs como “instituições que atuam sob o princípio do privado com funções públicas”. Segundo o autor, estas organizações possuem profissionais treinados para pensar, de maneira estratégica, em como atender as demandas sócio-culturais que não são satisfeitas pelo Estado. Nesta mesma direção está a definição de Herculano (2000), ao destacar a qualidade dos serviços prestados por ONGs, que são organizações, segundo ele, que atuam de modo autônomo e independente do poder público e tendem a ser mais eficientes e preparadas que os governos locais, oferecendo bens públicos ligados à educação, à saúde, ao saneamento básico, dentre outros. Nessa perspectiva, a ONG seria o ator social que iria complementar ou tornar mais eficiente as ações do Estado. Definição sustentada pelo Banco Mundial, quem tem destacado a eficácia destas organizações e apoiado fortemente sua proliferação nos países em desenvolvimento, por representarem “uma variedade ampla de grupos e instituições inteiramente ou largamente independentes do governo e caracterizadas primariamente mais por serem humanitárias ou cooperativas

<sup>9</sup> Diferentes autores analisam as tensões existentes entre ONGs e movimentos sociais, exemplifico com dois estudos. Warren (2000) quem discute a relação entre o movimento pan-maia da Guatemala e os diferentes objetivos almejados por grupos de esquerda e de ONGs na tentativa deste movimento em incluir o reconhecimento étnico nas reformas educativas; e Alvarez (2000) que ressalta as diferentes disputas existentes entre ONGs e militantes de movimentos feministas durante a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, na China. Estes textos fazem parte de um conjunto de estudos que aponta como o desenvolvimento das ONGs pode, ao mesmo tempo, significar um fortalecimento democrático e uma privatização de questões públicas discutidas via movimentos sociais.

do que comerciais e objetivas, e por sua eficácia no desenvolvimento de metas sociais”<sup>10</sup>.

Contudo, essas visões que apontam apenas pontos favoráveis sobre a ação de ONGs não são unanimidade. Outros autores questionam a função dessas organizações, justamente, por essa suposta “melhor eficácia” em relação aos governos locais. Acusam-nas de organizações “neo”-governamentais por atuarem como substitutas do Estado, fortalecendo, assim, o modelo neoliberal. De Piero (2005) irá centrar sua crítica na despolíticação que essas organizações tendem a desenvolver na sociedade, ao defenderem um voluntariado altruísta para a construção de uma sociedade plena de valores solidários e libertários, mas sem maior compreensão do contexto político-econômico onde atuam. Montañó (2007) aponta como o discurso favorável a uma maior participação de ONGs representou, na América Latina, o fortalecimento de uma corrente mais conservadora dentro do modelo liberal, que impõe a diminuição do Estado e sua desresponsabilização em relação às políticas sociais. Kaldor (2003) discute a relação entre o perfil profissional e especializado cada vez mais intensificado dentro dessas organizações e a maior dependência econômica dessas instituições, o que, segundo a autora, torná-las-ia um movimento social “amansado”, tendendo a serem menos ativas na luta social e política e, portanto, interlocutores privilegiados para os organismos multilaterais implementarem, localmente, seus projetos de desenvolvimento. Petras (1990) e Moller (1991) fazem críticas ainda mais duras, acusando-as de promoverem a “profissionalização do exercício da cidadania” e por beneficiarem-se de um processo de empobrecimento da população, que reduziria sua capacidade de agir autonomamente, sem o apoio de atores “externos”.

Entre visões excessivamente positivas e aquelas fortemente negativas, é sempre um risco adjetivar o termo ONG, sem antes definir e especificar a que grupo de ONGs está se referindo. Camba (2004), por exemplo, faz uma importante análise sobre a relação de ONGs e escolas públicas paulistanas, mas faz uma excessiva generalização ao definir dessa forma o termo:

As ONGs se constituem, em geral, em espaços coletivos de participação da Sociedade Civil, a partir de interesses de grupos determinados, tendo como referência movimentos e organizações sociais. *Procuram manter uma postura crítica e combativa perante as*

---

<sup>10</sup> MacDonald (1992:2) citada em Teixeira (2003:21).

*ações dos governos municipais, estaduais e federal e almejam promover a redução das desigualdades sociais*<sup>11</sup>.

Como vimos através de outros autores, nem todas as ONGs correspondem a essas expectativas. Nem todas elas procuram manter uma postura “combativa” perante as ações dos governos ou, efetivamente, atuam para a redução das desigualdades. Muitas vezes, contribuem com ações assistencialistas emergenciais e localizadas, sem tocar em causas sociais e políticas geradoras da desigualdade. Em outro momento do texto, a autora é ainda mais enfática nas qualidades dessas organizações e, ao fazê-lo, oferece algumas pistas sobre que tipo de organização ela entende como ONG:

As ONGs têm em comum o horizonte de um desenvolvimento justo, igualitário e democrático que implique transformações sociais dirigidas à promoção humana. Há uma sociedade a ser reconstituída, em que a participação dos sujeitos das ONGs é considerada como relevante. Elas se organizam em torno dos direitos sociais modernos: direito à qualidade de vida, à felicidade, à não discriminação, à preservação do meio ambiente. Buscam combinar os valores individuais com valores coletivos, a racionalidade individual (dada pelos desejos e aspirações das pessoas) com a racionalidade científica (dada pelos estudos e análises técnicas dos problemas em questão)<sup>12</sup>.

A autora, apesar de não discutir a generalidade deste termo, provavelmente, refere-se a um conjunto específico de ONGs que possui uma trajetória íntima com demandas e movimentos populares, muitas delas responsáveis por assessorar e apoiar grupos populares desde o final da década de 1970. Grande parte dessas organizações institucionalizou-se e tornou-se um ator próprio, com demandas específicas, na década de 1990, como analisa Landim (1993). Entretanto, estas não representavam a totalidade nem naquele período, tampouco neste. Haja vista a quantidade de denúncias sobre ONGs utilizadas como meio para o desvio de verbas públicas, ou notícias sobre a desconcertante falta de controle do Ministério Público sobre o repasse de recursos da União à ONGs<sup>13</sup>. Aliás, vale lembrar que essas críticas são repetidas há alguns anos com certa frequência e como resposta, em 2004, por exemplo, o Senado brasileiro procurou solucionar a questão aprovando o Projeto de Lei no. 3.877/2004, onde se estabelece que:

---

<sup>11</sup> Camba, 2004:18. Grifo nosso.

<sup>12</sup> Idem anterior.

<sup>13</sup> Em uma rápida pesquisa no site de pesquisas “Google”, foram encontradas mais de vinte matérias jornalísticas sobre acusações contra ONGs, entre elas: “Ministério vai analisar contrato com ONG acusada de fraude em cursos” (Folha on line, 24/05/2008); “Ong ambientalista é acusada de estelionato” (EcoTurismo Notícias, 17/06/2006); “ONG que recebe recursos do Fundeb é acusada de servir como comitê político no Piauí” (Portal de Notícias do Piauí, 02/03/2007).

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) prestarão contas anualmente dos recursos recebidos por intermédio de convênios ou subvenções de origem pública ou privada, inclusive doações, ao Ministério Público, independentemente da prestação de contas aos respectivos doadores (...). Fica criado o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (CNO), administrado pelo Ministério da Justiça, no qual serão inscritas todas as Organizações Não-Governamentais atuantes, a qualquer título, no País.

Este projeto, que foi aprovado por unanimidade pelos senadores brasileiros, possuía apenas um “pequeno” problema, como lembra Resende (2006): ONG não é pessoa jurídica porque não existe essa figura em nosso direito civil. Como efetivar tamanho controle fiscal se no Código Civil brasileiro não existe esta figura jurídica, apenas aquelas especificadas como associações, sociedades, fundações, organizações religiosas ou partidos políticos. Portanto, uma organização não-governamental ou ONG, como o próprio termo já indica, é:

a denominação dada a qualquer grupamento social (reunião de pessoas, ou destinação de bens vinculados a fins coletivos pré-determinados) que não seja governamental. (Resende, 2006:29)<sup>14</sup>

Tal equívoco comprova a falta de clareza sobre o termo ONG, mas também demonstra como um determinado perfil de ONG – ou as que utilizam dinheiro público para benefícios privados e particulares, ou aquelas vinculadas a movimentos sociais e organizações populares que desenvolvem atividades de interesse público – pode ser visto como a totalidade das organizações não-governamentais. Procurando escapar desse imbróglio de significados e generalizações que mais atrapalham que ajudam no processo investigativo, foi fundamental o encontro com a perspectiva analítica proposta por Teixeira (2003).

Esta autora, em lugar de tentar elaborar mais uma definição do que seria ONG, propõe algo que a nosso ver parece mais coerente com a heterogeneidade deste setor. A autora realiza um retrato crítico do campo expansivo e complexo das ONGs no Brasil para centrar suas análises nos diferentes tipos de ONGs e nos vínculos existentes entre estas e o Estado brasileiro. A partir deste estudo exploratório e analítico, a autora categoriza diferentes tipos de ONGs de acordo com sua atuação na sociedade e observa como essas organizações lidam com dilemas e conflitos para equacionar sua atuação

---

<sup>14</sup> Resende (2006:29). O autor também chama atenção sobre como essa “prestação de contas” das ONGs ao Ministério Público encontra outra dificuldade legal: o Artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal impede a interferência governamental na administração das associações.



simultânea junto ao Estado e ao conjunto da sociedade civil. Nesta perspectiva, Teixeira (2003) identifica quatro diferentes conjuntos de organizações na sociedade que ocupam esse espaço denominado por ONG no Brasil.

O primeiro grupo é composto por organizações de “assessoria e apoio” a serviço dos movimentos populares, os centros de educação popular criados desde os anos 1960 e que se transformaram em ONGs no período de transição democrática. Esse conjunto teria sido estudado por Landim (1993)<sup>15</sup> e Scherer-Warren (1994), e estaria muito conectado com as correntes mais progressistas da Igreja Católica e outros atores sociais, difundindo discursos e práticas comuns por todo o campo dos movimentos populares.

O segundo conjunto é formado por organizações surgidas na década de 1980, na defesa de novas bandeiras de luta, que mobilizam a sociedade em torno de questões específicas: preocupação ambiental, atendimento aos meninos de rua, de apoio a portadores de HIV, contra o racismo, pela democratização dos meios de comunicação, pela ética na política, entre outras. Novas questões são trazidas à tona por essas organizações, mobilizando setores e dando visibilidade a temas que até então pouco ocupavam a cena pública. Estariam ligadas aos “novos movimentos sociais”, como denomina Scherer-Warren (1993), termo que discutiremos posteriormente. Antes destacamos que algumas vezes esses grupos mobilizam a sociedade de tal maneira em torno de uma bandeira única de luta que fica difícil identificar exatamente o que é um movimento social e o que é uma ONG. A Campanha Contra a Fome e a Miséria, encabeçada pelo sociólogo Herbert de Souza, ou a Campanha Nacional pelo Direito à Educação são exemplos desse tipo de ação social coletiva<sup>16</sup>.

O terceiro grupo de organizações classificado por Teixeira (2003) surge durante a década de 1990. Um conjunto de grupos e fundações empresariais que começam a ganhar espaço (algo praticamente inexistente no país até então) e passam a se autodenominar ONGs ou simplesmente, terceiro setor. Vale ressaltar que esse é um grupo que tem conseguido muita visibilidade nas discussões educativas, como é o caso

---

<sup>15</sup> A tese “A invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome”, defendida no Museu Nacional/UFRJ em 1993, é uma referência importante porque Landim captou e registrou o momento de transição dessas organizações que se reconheciam como de “apoio aos movimentos populares” para se tornarem novos e importantes atores sociais independentes de outros setores sociais. Era a consolidação dessa categoria de organização em nossa sociedade.

<sup>16</sup> Como veremos no próximo capítulo, movimentos sociais também é um conceito bastante fluido, que recebe diferentes definições. Ao utilizarmos o exemplo da Campanha Contra a Fome e Miséria ou a própria Campanha Nacional pelo Direito à Educação, adotamos a perspectiva de Scherer-Warren, quem inclui a formação de redes e redes de redes de movimentos (movimentos sociais, ONGs, fundações empresariais, cidadãos, etc) como exemplos de movimentos sociais.

do movimento Todos pela Educação<sup>17</sup>, ou o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)<sup>18</sup> que reúnem diferentes fundações empresariais em fundos e ações diretamente voltadas para a educação pública. Também é preciso destacar o surgimento do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação<sup>19</sup> que ao longo dos últimos dois anos, reuniu representantes do terceiro setor e empresários da educação para discutir e pautar políticas públicas para o ensino superior, como veremos mais detalhadamente no terceiro capítulo deste trabalho.

O quarto conjunto percebido por Teixeira (2003) também é composto por ONGs, mas dessa vez formado por entidades religiosas que se reconheciam anteriormente sob a denominação de assistenciais ou de filantropia e que atualmente, adotam a expressão não-governamental ou são assim denominadas por órgãos de governo ou imprensa.

Além dessas tipificações sobre perfis de ONGs ou de organizações sociais reconhecidas sob este termo, esta autora também identifica a existência de três tipos de “encontro” entre ONG e Estado brasileiro: A) Encontro pressão: caracterizado como uma relação que envolve, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG, e por outro lado, proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo. B) Encontro prestação de serviço: o Estado se relaciona com a organização como se estivesse contratando os serviços de uma empresa, seja para fazer consultoria, seja para contratar um serviço específico. C) Encontro participativo: consolidação de um projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG. A ONG participa da elaboração e execução dos projetos de maneira efetiva: há vínculos formais estabelecidos, acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental.

Em nossa pesquisa optamos por assumir a perspectiva de Teixeira para escapar

---

<sup>17</sup> Criado em setembro de 2006, o movimento Todos Pela Educação é financiado exclusivamente pela iniciativa privada. Estabeleceu cinco metas relativas ao que denominam como educação de qualidade, e por elas as instituições constituintes do movimento desenvolvem parcerias com o poder público. Para saber mais: [www.todospelaeducacao.org.br](http://www.todospelaeducacao.org.br).

<sup>18</sup> O GIFE baseia sua atuação no fortalecimento das ações protagonizadas por organizações sociais de origem empresarial no desenvolvimento de políticas públicas e nas ações de seus associados. Para saber mais: [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br).

<sup>19</sup> Este fórum tem a sua origem ligada ao Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, criado em 2000, por integrantes da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES). O nome atual, “Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação”, foi uma variação do nome original, recriado no contexto da atual reforma da educação superior, mais precisamente para se tornar um interlocutor do MEC em relação ao ProUni. Ver: Rodrigues, José (2009). “Os empresários do ensino e a reforma universitária no Governo Lula”, apresentado na ANPED e disponível no endereço acessado em novembro de 2010: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT09-2023--Int.pdf>

de definições limitadas e temporárias sobre o que são as organizações não-governamentais, e propomos um estudo exploratório e analítico que possibilite mapear os diferentes perfis de ONGs que estabelecem parcerias com escolas públicas em uma rede pública municipal de educação. Percebemos que, mais do que definições generalistas sobre o que é ONG, é preciso conhecer o perfil das diferentes organizações que são assim denominadas. Com esta precaução em mente, a definição metodológica desta pesquisa exigiu uma primeira aproximação ao campo empírico que se mostrou bastante desafiante.

## 2.2

### Construindo uma “carta de navegação”

No mar revolto da educação, com tantos e diferentes perfis de “argonautas-ONGs”, foi preciso definir uma “carta de navegação” – continuando com a metáfora utilizada no título deste estudo – para que fosse possível identificar e analisar as parcerias existentes. Neste sentido, após a revisão da literatura, o passo inicial foi buscar na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME) algum banco de dados ou departamento responsável por esse tipo de informação. Esse se mostrou um caminho infrutífero: não existe qualquer sistematização ou centralidade na organização dessas informações nem no órgão central da SME, tampouco dentro das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs). Apesar de todas (ou quase todas)<sup>20</sup> as parcerias passarem pelo crivo das coordenadorias, que autorizam ou não a entrada de organizações no circuito escolar, após recebida a permissão para a parceria, fica por conta da própria escola ou, muitas vezes, da própria ONG a responsabilidade de sistematizar, acompanhar e avaliar o andamento dos projetos realizados. O poder central ou as coordenadorias regionais não desenvolvem qualquer acompanhamento direto sobre esse processo, nem as ONGs discutem ou fazem uma atuação mais direta na definição de políticas públicas para o setor.

Essa característica nos motivou a criar uma quarta categoria de “encontro”, ampliando a análise proposta por Teixeira (2003): D) Encontro paralelo ou parcial: a ONG possui sua proposta educativa, capta recursos de outras instituições (nacionais ou

---

<sup>20</sup> Como veremos no decorrer deste estudo, não existe tamanha rigidez nesse controle exercido pela Secretaria Municipal. Existem muitas parcerias pontuais, realizadas por iniciativa de gestores escolares que não chegam ao conhecimento da coordenação central municipal.

internacionais) e desenvolve atividades nas escolas sem qualquer interação mais sistemática com o projeto pedagógico da escola envolvida ou da rede como um todo. Essas organizações tampouco participam ativamente de cenários mais amplos de discussão ou de pressão por políticas públicas para o setor e geralmente, oferecem atividades de complementação escolar ou de formação continuada para professores dentro de seus próprios princípios educativos. As características mais detalhadas e prováveis conseqüências desse tipo de parceria na rede serão analisadas futuramente, mas pareceu-nos importante antecipar a existência de outra categoria de “encontro”, muito mais situada nas relações de parceria existentes da rede municipal carioca.

Mas, voltando ao caminho percorrido até a definição de nosso campo empírico, a inexistência de um banco de dados na SME sobre relações de parceria se somava a um conturbado período de transição de gestão municipal, o que dificultava ainda mais o acesso a informações visto que mudança de governo significa uma intensa mudança de funcionários, cargos, projetos e planos em desenvolvimento. A alternativa para a realização desta pesquisa foi, então, optar por um caminho inverso: buscar essa informação não mais no poder público local, mas em uma ampla rede de ONGs. Foi realizado um levantamento a partir do banco de dados disponibilizado pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG).

No início dos anos 1990, no contexto de preparação da ECO-92<sup>21</sup>, ONGs e diversos fóruns de articulação de organizações brasileiras começaram a discutir as mudanças globais, o avanço do neoliberalismo, o processo internacional de reestruturação do capitalismo, e, particularmente a conjuntura brasileira e a crise política do Governo Collor, que resultou em seu impeachment. Nesse período, ganha força a idéia de constituição de uma Associação Nacional de ONGs. A ABONG foi fundada em 1991 e, apesar de não ser a única associação ou rede de ONGs no Brasil, tem sido uma das mais representativas do setor. Possui um total de 271 organizações filiadas e, de acordo com Ciconello (2006), apesar de suas origens serem múltiplas e diversas, podemos verificar que uma grande parte delas foi originada no final da década de 1980 e início dos anos 1990, tendo forte influência de grupos ligados às universidades, missões organizadas pelas igrejas e grupos autônomos de profissionais e cidadãos. Grande parte delas também participa de fóruns regionais e internacionais,

---

<sup>21</sup> A ECO-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra são nomes pelos quais é mais conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre três e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro. O seu objetivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra.

configurando redes mais amplas de intercessão e contato. Entre as áreas de atuação, quase 35% das organizações que constituem a ABONG citam como principal área de atuação a educação e cerca de 20% destas têm como público alvo professores e estudantes das redes públicas de ensino.

A escolha da ABONG se dava por duas razões: pela representatividade desta associação, conforme explicitado acima, como também pelo fato de suas associadas se assumirem e serem reconhecidas publicamente como ONGs, o que traria maior clareza ao recorte da pesquisa. Dessa forma, foi realizada uma primeira aproximação ao campo empírico através de uma pesquisa inicial (coleta de informações disponíveis em site da ABONG<sup>22</sup> e de suas associadas, além de comunicação via telefone ou e-mail com as próprias ONGs) para identificar as organizações filiadas à ABONG que atuam diretamente em escolas públicas do Rio de Janeiro.

Foram encontradas vinte e duas organizações filiadas à ABONG e sediadas no Rio de Janeiro que dizem ter como área temática “Educação”. Destas, apenas oito declararam entre seu público alvo “professores” e “estudantes”; as demais desenvolviam projetos na área de educação popular. Para as oito identificadas foi solicitado que respondessem a uma simples e direta pergunta: “Sua organização se relaciona de forma direta com a educação pública?”. Seis organizações responderam negativamente e apenas duas declararam se relacionar de forma direta com a educação pública. São elas: ONG Novamerica que oferece cursos de capacitação continuada para professores na área de educação em direitos humanos, e a ONG Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), que oferece cursos para professores e alunos voltados para o uso educativo dos meios de comunicação.

Ao identificar apenas duas organizações ficou impossibilitado o propósito inicial dessa pesquisa de realizar um estudo exploratório de maior abrangência. Outras alternativas foram testadas, como o contato direto com algumas escolas, com o sindicato dos professores, com organizações conhecidas ou de maior evidência na mídia, mas todas essas alternativas pareceram frágeis, tanto pela falta de critérios precisos, quanto pela escassa informação consistente que desse conta das escolhas metodológicas.

Foi durante essa trajetória de pesquisadora quase frustrada que se soube, por intermédio de professores do programa de pós-graduação da Pontifícia Católica do Rio

---

<sup>22</sup> [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

de Janeiro, que uma equipe de investigação começava a desenvolver a segunda etapa de uma pesquisa encomendada por uma ONG, o Instituto Desiderata, que resultou na publicação do livro “Parcerias com escolas municipais do Rio de Janeiro 2009” (Lacerda, 2009).

Diferente de uma atuação independente existia agora uma instituição e uma equipe de pesquisadores em busca das parcerias existentes na rede municipal de ensino. Passei a fazer parte desta equipe e tivemos total apoio da Secretaria Municipal de Educação, que enviou uma circular para todas as CREs solicitando que disponibilizassem informações e facilitassem o acesso do grupo às escolas da rede municipal. Ainda é preciso complementar que, além dos dados coletados via CREs, também foi fonte de informação da equipe de pesquisa as organizações apoiadas pelo próprio Instituto Desiderata que atuavam em escolas públicas do município. Para as CREs e para as organizações parceiras foi solicitado que indicassem até cinco experiências de parceria com organizações não-governamentais consideradas como mais significativas para o trabalho das escolas. Dessas duas fontes foram indicadas escolas que também foram contatadas e solicitadas a responder às mesmas fichas de descrição das parcerias respondidas pelas organizações.

No ano seguinte ao término da pesquisa realizada pelo Instituto Desiderata, outra série de causalidades e contatos pessoais possibilitaram o acesso à outra pesquisa sobre parcerias entre ONGs e escolas públicas no Rio de Janeiro, realizada em 1999 e nunca publicada. Esta havia sido elaborada pelo Instituto C&A, em parceria com o Laboratório de Políticas Públicas da UERJ e a ONG Roda Viva. Neste estudo, foram realizadas entrevistas aos coordenadores de 30 ONGs do Rio de Janeiro que desenvolviam projetos educativos. Infelizmente, as transcrições dessas entrevistas foram localizadas apenas parcialmente<sup>23</sup>, mas tivemos acesso a diferentes versões do relatório final desta investigação. O material empírico levantado por essas duas pesquisas anteriores faz parte das discussões empíricas desenvolvidas no quarto capítulo deste estudo.

---

<sup>23</sup> Ambas as pesquisas, Instituto Desiderata e Instituto C&A, foram realizadas com objetivos pragmáticos: buscavam investigar os efeitos dessas parcerias na educação pública para avaliarem seus investimentos (ambas patrocinam projetos educativos desenvolvidos por outras ONGs em escolas públicas). Nos dois casos, portanto, não existia a preocupação de maior profundidade na análise dos dados coletados e tampouco em uma divulgação mais ampla desses dados, o que quase resultou na perda desse material. No caso da primeira, como fizemos parte da equipe, conseguimos preservar todos os dados coletados; no caso da segunda, só foi possível localizar uma das versões do relatório final da pesquisa e a transcrição das entrevistas realizadas apenas com coordenadores de ONGs paulistas, presentes na dissertação de mestrado de Camba (2004), mencionada anteriormente.

Vale ainda ressaltar que durante a realização desta tese de Doutorado o Governo Federal, em parceria com as instâncias municipais, estaduais e distrital do país, organizou a I Conferência Nacional de Educação (CONAE). A conferência reuniu diferentes atores sociais na discussão de políticas educativas. Desse modo, também foi uma escolha investigativa a participação nas etapas municipal, estadual e nacional desta conferência (ocorridas entre junho de 2009 e março de 2010) com o objetivo de entender melhor a relação entre esses diferentes atores – ONGs, movimentos sociais, fundações empresariais – na discussão de políticas públicas na área da educação.

Para a análise deste espaço de encontro, confronto e trocas entre diferentes setores e segmentos que discutem a educação pública brasileira, optou-se por fazer uma etnografia partindo da literatura antropológica sobre rituais para tratar de eventos e cerimônias não religiosos (Peirano, 2001; Comerford, 1999; Gluckman, 1987). Essa perspectiva teórica permitiu distinguir diferentes conjuntos de questões que emergiram a partir da observação das interações de seus participantes. Conforme aponta Peirano (2001), rituais e eventos críticos de uma sociedade ampliam, focalizam e destacam aquilo que já é usual nela, por essa razão a autora propõe que rituais são “tipos especiais de eventos”, mais formalizados e estereotipados e, portanto, mais suscetíveis à análise porque já estão “recortados em termos nativos”. Em outras palavras, há uma ordem que os estrutura, um sentido de acontecimento cujo propósito é coletivo, e uma percepção de que eles representam um conjunto determinado de questões e atores sociais fundamentais para aquele contexto social.

A autora também salienta que não compete aos pesquisadores sociais definir o que são rituais. Rituais, eventos especiais, eventos comunicativos ou eventos críticos são “demarcados em termos etnográficos e sua definição só pode ser relativa - nunca absoluta ou a priori” (Peirano, 2001:05). Dessa forma, cabe ao pesquisador a sensibilidade de detectar o que são, e quais são, os eventos especiais para os nativos (sejam “nativos” políticos, cidadãos comuns ou até cientistas sociais). É preciso ainda ressaltar que a etnografia, como lembra a autora, é bem mais que um mero descrever de atos presenciados ou contados: a boa etnografia leva em conta os aspectos essenciais que se dão no espaço analisado, o contexto da situação, e procura revelar os múltiplos sentidos do encontro social. Nesse sentido, foi importante a aproximação da perspectiva analítica proposta por Goffman ([1959]2009).

Este autor utiliza o termo “representação” para referir-se a atividade de um indivíduo que se passa em uma situação caracterizada por sua presença diante de um

grupo de observadores que pretende influenciar. Nesta situação particular, Goffman localiza as diferentes “fachadas sociais” criadas, o cenário onde se desenvolve a interação social, e principalmente, os variados momentos e espaços e dinâmicas da “realização dramática”, onde o indivíduo geralmente inclui em sua atividade, sinais que acentuam e configuram de modo impressionante fatos confirmatórios para tornar significativa suas convicções para os demais. O olhar aguçado deste autor nos inspirou para a realização de uma análise mais cuidadosa sobre as interações entre profissionais da educação, representantes de movimentos sociais, ou de variadas ONGs com os atores governamentais durante a CONAE, como veremos no quinto capítulo desta tese.

## 2.3

### **Questões, hipótese de trabalho e objetivos desta pesquisa**

Esta pesquisa pretende compreender como se dá a relação entre ONGs e a escola pública brasileira. Tem como hipótese que a ação dessas organizações exemplifica de forma ímpar a “confluência perversa” denominada por Dagnino (2004): por um lado a presença de ONGs pode possibilitar uma maior democratização e controle social da gestão escolar, criando novas culturas políticas e dinâmicas; por outro, fortalece os princípios de um modelo neoliberal de administração pública, que terceiriza responsabilidades e diminui investimentos públicos na área educativa. A partir dessa hipótese, foram identificados os objetivos específicos que norteiam esta pesquisa:

- Identificar os diferentes perfis das organizações que estabelecem algum tipo de relação direta com escolas municipais do Rio de Janeiro;
- Identificar os tipos de “encontro”, em termos de Teixeira (2003), entre estas organizações e as escolas públicas da rede municipal de ensino;
- Descrever a origem, as tensões e as dinâmicas dessa relação entre escola e organizações na rede municipal de ensino;
- Identificar a existência ou não de vínculos entre essas organizações e os canais locais que possibilitariam a maior democratização da gestão pública da educação (participação de conselhos consultivos ou deliberativos; atuação frente a fóruns ou campanhas sociais que visem a melhoria da educação pública ou outras instâncias de participação ou *accountability*);



- Analisar as relações entre ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais durante a I Conferência Nacional de Educação (CONAE), discutindo limites, tensões e avanços na construção de espaços democráticos que envolvam estes diferentes sujeitos na discussão de políticas educativas.

## 2.4

### Opções metodológicas

Como foi citado anteriormente, além do estudo teórico, que procurou realizar um levantamento e análise crítica da literatura existente sobre a relação entre Estado, sociedade civil e educação pública, essa tese também apresenta um estudo empírico dividido em dois momentos. Um momento mais amplo, realizado a partir da etnografia de uma conferência nacional; outro mais localizado, a partir de um estudo de caso na rede municipal do Rio de Janeiro.

O estudo de caso teve como ponto de partida dados levantados por duas ONGs que patrocinam projetos em escolas públicas e quiseram avaliar os impactos dessas ações: 1) Instituto C&A, pesquisa realizada em 1999, quando entrevistou 30 coordenadores de ONGs que desenvolviam projetos educativos; 2) Instituto Desiderata, que fez um mapeamento sobre parcerias presentes na rede municipal de ensino em 2009. Desta segunda pesquisa foram considerados para a empiria desta tese: entrevistas realizadas com representantes de nove das dez Coordenadorias Regionais de Educação (apenas uma não quis participar da pesquisa); questionários respondidos por 25 coordenadores de ONGs que desenvolvem projetos de parceria com escolas públicas<sup>24</sup> e questionários respondidos por 25 diretores de escolas públicas sobre as parcerias desenvolvidas em suas escolas.

Considerando esse conjunto, também foram estabelecidos alguns critérios para a realização de trabalho de campo que permitisse uma análise mais aprofundada sobre essas relações de parceria. Estes critérios tiveram como base as classificações de Teixeira (2003) e levaram em consideração:

---

<sup>24</sup> Entre estas organizações, duas fazem parte da ABONG.

1. Diferentes perfis de organizações, sendo escolhidas organizações que representassem cada uma das categorias apontadas pela autora (assessoria e apoio, questões específicas, responsabilidade social de empresas<sup>25</sup>, e filantropia);
2. Tempo de desenvolvimento dos projetos em escolas públicas, sendo priorizadas as organizações que tivessem pelo menos um ano de parceria.
3. Amplitude do projeto, sendo privilegiados aqueles que desenvolvessem atividades de modo continuado e regular, envolvendo mais de uma escola na rede e mais de um grupo escolar entre alunos, professores e equipe pedagógica.
4. Diversidade da rede, tomando em conta escolas localizadas em bairros populares, e outras em regiões mais diversificadas economicamente.
5. Diversidade temática, procurando não ter mais de uma organização trabalhando a mesma temática nas escolas.

A partir desses critérios, do conjunto de 25 organizações não-governamentais identificadas como parceiras de escolas públicas – indicadas pelas CREs e pelas organizações parceiras do Instituto Desiderata, conforme explicitado anteriormente – foram escolhidas oito organizações que desenvolvem parcerias em 27 escolas situadas em oito das dez CREs da rede municipal. São elas:

Assessoria e apoio	Questões específicas	Responsabilidade Social	Filantrópicas
<b>ONG comunitária.</b> Reforço escolar.	<b>ONG de Arte Educação.</b> Ampliar universo cultural de alunos e professores.	<b>Indústria farmacêutica.</b> Educação especial.	<b>Associação filantrópica.</b> Apoio familiar.
	<b>ONG de Educação em DH.</b> Formação continuada de professores em Educação em Direitos Humanos.	<b>Indústria Alimentícia.</b> Estudantes monitores.	
	<b>ONG de comunicação.</b> Educação e mídia.	<b>Banco*</b> Sustentabilidade	

\* Apesar desta parceria ter sido citada durante a pesquisa realizada pelo Instituto Desiderata em 2009 e estar dentro dos cinco critérios estabelecidos para a definição do corpus desta tese, esta relação de parceria não fez parte do corpus da tese, porque o projeto foi paralisado em 2010 devido a compra deste banco por outro banco do sistema financeiro.

<sup>25</sup> Teixeira (2003) utiliza o termo terceiro setor para esse conjunto de organizações, mas nós optamos por utilizar “responsabilidade social” por ser o conceito que une essas organizações ligadas ao setor empresarial e por entender que o próprio termo “terceiro setor” está em disputa entre essas diferentes organizações não-governamentais, como será melhor explicado e analisado no decorrer deste estudo.

A partir dessa classificação, essas organizações foram procuradas para a realização de entrevistas e análise de documentos para que fosse possível identificar os tipos de “encontros” presentes nessas relações. Com a interrupção da parceria desenvolvida por um banco, fechamos o trabalho de campo nas sete instituições restantes, além de realizarmos entrevistas com diferentes sujeitos escolares envolvidos nessas relações de parceria: diretora de cada uma das escolas parceiras (sete no total) e dois professores de cada uma das escolas (totalizando catorze professores, escolhidos aleatoriamente).

As entrevistas permitiram revelar alguns dos discursos presentes no interior dessas instituições (ONGs e escolas) sobre parceria público-privada, visando oferecer novos matizes para enriquecer os discursos que dominam o debate atual: de um lado, a fala recorrente da Secretaria Municipal de Educação que afirma a necessidade e investe na realização dessas parcerias; de outro, a marcada posição do Sindicato dos Professores que rechaça qualquer possibilidade de contratação de organizações privadas com dinheiro público para prestar serviços às escolas.

Entre esses dois discursos antagônicos, procuramos situar falas de gestores escolares, profissionais da educação e de ONGs quase sempre invisibilizadas pela grande mídia, mas detentores de um saber sustentado por práticas e reflexão a partir de suas vivências nessas relações de parceria. Como são estabelecidas essas parcerias? Quais as dificuldades e limites? Quais os critérios para que o projeto de uma ONG colabore com o projeto pedagógico de uma escola pública? E, finalmente, quais as prerrogativas para a definição de parcerias público-privadas que efetivamente apóiem a melhoria da educação pública e não signifique a desresponsabilização do Estado neste setor?

A partir das definições metodológicas e com estas perguntas como norteadoras, partimos para um maior aprofundamento sobre a construção de alguns conceitos fundamentais para o debate, como o de sociedade civil, cidadania e movimentos sociais. Esse aprofundamento teórico será feito de forma situada aos diferentes contextos sociais e históricos vividos pela sociedade brasileira nas últimas décadas, como veremos a seguir.