

3

Reconstrução democrática e a redefinição dos papéis da sociedade civil e do Estado brasileiro

Desenvolver uma discussão mais ampla e aprofundada sobre a relação entre ONGs e escolas públicas brasileiras pressupõe um maior entendimento sobre a relação entre sociedade civil e Estado brasileiro. Principalmente a partir da restauração do regime democrático, quando passa a ser recorrente no país o uso do termo sociedade civil e as ações de vários movimentos organizados que irão atuar pelo seu fortalecimento. Neste sentido, este capítulo discute as mudanças ocorridas na sociedade brasileira desde o período de transição democrática até o início da década de 1990, tendo como principal ponto de análise a redefinição dos papéis da sociedade civil e do Estado no desenvolvimento da educação pública, além da discussão de alguns conceitos fundamentais para este estudo.

Após o regime ditatorial, foi o momento de fortalecer a sociedade civil contra o Estado autoritário. Movimentos sociais e ONGs participaram ativamente desse processo de transição. Em tal contexto, é interessante notar a mudança do espaço ocupado pelas ONGs: de atores clandestinos, a margem do sistema formal de educação, passaram a protagonistas na defesa de diferentes lutas e bandeiras, influenciando diretamente a discussão educativa. Também, neste período, ressurgiu uma antiga e tensa discussão sobre os limites do público e do privado na educação brasileira, como veremos a seguir.

3.1

Ampliar a sociedade civil e limitar o Estado autoritário

Durante vinte anos de regime ditatorial, vozes foram forçosamente silenciadas e movimentos sociais desestruturados no país. Apenas no final da década de 1970, movimentos sociais tiveram visibilidade novamente com uma nova demanda por institucionalidade, de menor dependência de partidos políticos

ou da gestão estatal, para a construção de outra configuração social. A expressão sociedade civil passou a ser fortalecido pelo uso freqüente de ativistas sociais e de intelectuais, na tentativa de limitar um Estado repressivo e autoritário. Nas palavras de Weffort (*apud* Cohen e Arato, 1992:72):

Queremos uma sociedade civil, necessitamos nos defender do Estado monstruoso que nos desafia. Isto significa que se ela não existe, necessitamos inventá-la. Se é pequena, necessitamos fazê-la maior (...). Em uma palavra, queremos uma sociedade civil porque queremos liberdade.

O final dos anos 1970 e princípio dos 1980 foram períodos de intensa organização social em todo o país. Emergiram veículos de imprensa alternativa, movimentos populares urbanos, de defesa de minorias, das mulheres, das crianças e dos adolescentes, entre outras demandas que se fizeram presentes durante a Assembléia Constituinte de 1987. O Movimento Pró-Participação Popular foi seu ponto culminante, quando diferentes emendas populares foram incorporadas à Constituição Federal, a revelia dos grupos conservadores que tentaram limitar essa participação¹.

Em relação ao campo educativo, a Constituição Federal de 1988 enuncia o direito à educação como um direito social, especifica sua competência legislativa, dedica toda uma parte do título da Ordem Social para responsabilizar o Estado e a família, tratar do acesso e da qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes da federação. Mas, talvez, a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação quando comparada às constituições anteriores, decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para sua efetividade através da exigência dos conselhos gestores de políticas públicas, além de estabelecer fundamentos normativos para o entendimento da educação básica como direito social fundamental².

¹ Para Herkenhoff (1987) os três grandes momentos de mais autêntica participação popular na História contemporânea do Brasil foram: a) o da luta pela anistia ampla, geral e irrestrita; b) o da luta por eleições diretas para Presidente da República; c) o da luta pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte com a inclusão de “emendas populares”, ou seja, propostas que os próprios eleitores apresentaram perante o Congresso Constituinte. Essas emendas foram patrocinadas por instituições da sociedade civil depois de muitos embates com senadores e deputados e representantes do poder executivo que não aceitavam essa inclusão.

² Maliska (2001) e Raposo (2005) fazem um estudo aprofundado sobre as instâncias de controle social e de reconhecimento da educação como direito da população e dever do Estado a partir da Constituição de 1988. Cury (2002) também o faz, mas acrescenta em sua análise a relação entre o

Nesta atmosfera democrática, o conceito de sociedade civil é revisitado. Prioriza-se a busca por novos marcos legais participativos. Como dito anteriormente, o Estado era visto como um espaço facilmente “colonizado” por interesses de grupos privados, com partidos políticos incapazes de representar as novas e dinâmicas demandas sociais, e, por essa razão, era tempo de fortalecer a sociedade civil, tendo os movimentos sociais como protagonistas nesse processo. Mas, apesar de tamanha força e vitalidade, as organizações da sociedade civil se viam limitadas por um cenário de forte recessão econômica.

A intensidade dos movimentos organizados no Brasil dos anos 1980 se apresentava lado a lado com uma crise na área econômica. Esta crise caracterizava-se pelas significativas reduções dos níveis de crescimento do PIB brasileiro, pelo aumento do déficit público devido ao crescimento da dívida externa ocasionada pela elevação das taxas internacionais de juros e pela escalada inflacionária que indicava um perigoso cenário de hiperinflação. As antigas receitas e planos econômicos pareciam não ser capazes de lidar com esta instabilidade econômica que ultrapassava as fronteiras nacionais: as relações comerciais internacionais se intensificavam, diminuía a possibilidade de empréstimos a baixos juros que até então alimentava a economia nacional e a comunidade internacional reduz a sua atenção para a América Latina. A deterioração dos regimes ditatoriais e o fim da Guerra Fria levam a ajuda internacional para outros continentes, considerados em situação de maior risco, como era e ainda é visto o continente africano.

Será nesse contexto de transição democrática que os termos sociedade civil e cidadania iriam surgir com muita força no cenário brasileiro. E no decorrer das décadas, sociedade civil tem sido um termo utilizado por diferentes agentes sociais: órgãos estatais, agências financiadoras internacionais, sujeitos de variados grupos ou organizações sociais, progressistas ou não, que tendem a defender em seus discursos, a maior participação da “sociedade civil” assim como a urgência da “cidadania” para todos. Ao seu extensivo uso, diferentes autores passaram a agregar qualificativos na busca por maior especificidade do conceito de sociedade civil, que passou a ser pensada como “Global”³ ou “Desterritorializada”⁴, assim

direito à educação e a posterior obrigatoriedade da “educação básica”, termo consolidado na Lei de Diretrizes e Base de 1996, que segundo o autor, foi consequência do direito conquistado em 1988.

³ Vieira, 2001.

como o conceito de cidadania, que passou a receber qualificativos como “Ativa”⁵, “Multicultural”⁶ ou no plural, “Cidadanias Múltiplas”⁷, numa tentativa de se renovar o conceito. Desse modo, discutir a participação das ONGs na educação pública levou-nos a uma maior aproximação sobre alguns conceitos fundamentais, como os de sociedade civil, esfera pública e cidadania.

Essa aproximação exigiu o estudo aprofundado sobre a obra de autores clássicos da filosofia e da sociologia política, o que estimulou a elaboração de alguns artigos e ensaios teóricos não incluídos nesta tese. Aqui, optamos por construir sínteses baseadas nas releituras desses autores no campo educativo brasileiro, priorizando autores citados com maior frequência neste âmbito por entender que essas discussões fizeram parte (e ainda fazem) do amadurecimento democrático de nosso país.

3.1.1

Repensando sociedade civil

O significado do termo sociedade civil é amplo. Está relacionado a diferentes correntes teóricas e mesmo dentro delas dificilmente irão existir consensos. Como lembra Gohn (2005), mesmo entre os liberais há aqueles que utilizam o termo como processo de privatização na expansão do mercado e limitação do Estado, assim como outros de corrente humanista, que atribuem como espaço da sociedade civil o processo de aprofundamento da participação comunitária em projetos públicos, aumentando o desempenho do governo e de sua aceitação pública.

Em uma perspectiva histórica, a expressão “sociedade civil” pode ser associada à formação de um tipo particular de autoridade política. Bobbio (1982) lembra que para os pensadores dos séculos XVII e XVIII, a sociedade civil se definia por contraste com o estado da natureza e adquiriu centralidade durante a transição das monarquias absolutas ao Estado moderno. Naquele momento, os antigos vínculos de sangue, parentesco e religião davam lugar a relações formalizadas por leis e direitos.

⁴ Kaldor, 2003.

⁵ Sousa Santos, 1995 e 1997.

⁶ Kymlicka, 1996.

⁷ Young, 1990 e 2001.

No final do século XVIII, com a ascensão dos estados nacionais, a condição de indivíduo também se inaugura: os súditos passam a ser designados como indivíduos cidadãos, conseqüência da centralização do poder do Estado. Sociedade civil e cidadão são dois conceitos interconectados, ambos relativos aos estados nacionais europeus que se fortaleciam em oposição aos modelos absolutistas que os precederam.

Cohen e Arato (1992) propõem uma revisão da noção de sociedade civil partindo do pensamento Hegeliano até as propostas de Habermas, passando pelas principais correntes que vincularam a questão da sociedade civil e as lutas revolucionárias, à democracia e aos marcos de construção do espaço público. Os autores apontam as origens do debate que giravam ao redor do surgimento da modernidade na Europa ocidental, caracterizada pelos enfrentamentos entre o poder dos estados despóticos e as novas classes emergentes. Os autores iniciam esse recorrido com Hegel, quem definiu a sociedade civil como o momento intermediário entre a família e o Estado. Ele temia a falta de poder dos sujeitos e buscava controlar a arbitrariedade potencial da burocracia estatal.

Para Vieira (2001), é a partir de Hegel que o conceito de sociedade civil vai assumir um estatuto teórico efetivo. Ao localizar a sociedade civil entre as esferas da família e do Estado, Hegel incorpora no conceito tanto o sistema de necessidades (a esfera econômica), como o aparato jurídico, a administração pública e a corporação. Nas palavras do autor (2001:52), “sociedade civil para Hegel implica simultaneamente determinações individualistas e a procura de um princípio ético que jamais poderia vir do mercado, mas sim das corporações”.

Bobbio (1982), ao discutir o conceito de sociedade civil, vê na interpretação de Hegel a culminância da racionalização do Estado. Para Hegel o termo sociedade civil era sinônimo de sociedade política, portanto, um termo equivalente a idéia de Estado. Comparando Hegel a seus antecessores, Hobbes e Rousseau viam o Estado como a negação radical do estado da natureza; e Locke e Kant o defendiam como conservação e regulação da sociedade natural. Hegel irá romper com ambas as lógicas para identificar no Estado a relação dialética entre conservação e superação da sociedade pré-estatal, ou seja, a sociedade civil era conservação e superação dos modelos societários anteriores. Não é ruptura radical, tampouco um aperfeiçoamento, mas a historicização racional do estado da natureza. Posteriormente, Marx e Engels adotariam o conceito hegeliano –

Bürgerliche Gesellschaft – mas dariam maior destaque ao papel da economia no conceito de sociedade civil.

Marx e Engels viam o Estado não como resultado de uma idéia ética e racional em si e por si, como em Hegel, mas como um prolongamento do estado da natureza: a força e a violência não são eliminadas por um processo de racionalização da sociedade pré-política. Ao contrário, são centralizadas nas mãos do Estado e será a partir desses instrumentos de força e do próprio Estado, que as classes dominantes permaneceriam eternamente no poder. Para Marx e Engels, o Estado era reflexo da sociedade civil, não uma superação de modelos anteriores. Dessa forma, a sociedade civil era a própria burguesia, e o Estado a representação de seus interesses. A sociedade civil como “teatro da história”, porque

compreende todo o conjunto das relações materiais entre indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ela compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de uma determinada fase e, portanto, transcende o Estado e a nação, embora, por outro lado, tenha novamente de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade e de se organizar em relação ao interior do Estado⁸.

Posteriormente o conceito passou a abarcar outras formas de interação social, distintas do Estado e do Mercado. Gramsci se fundamenta em Marx e Engels, mas recupera Hegel para questionar o que considera como economicismo na definição de sociedade civil marxista. Para Gramsci, a sociedade civil hegeliana incluiria não apenas a esfera das relações econômicas e a formação das classes, como Marx interpretara, mas, sobretudo o conjunto das relações ideológico-culturais, espirituais e intelectuais. Desse modo, Gramsci percebe maior autonomia na sociedade civil ao colocá-la não como resultado da estrutura, como pensara Marx e Engels, mas como parte da superestrutura social.

Para Gramsci, é no espaço da sociedade civil que o grupo dominante desenvolve a hegemonia sobre toda a sociedade, no domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado. Em Gramsci, a sociedade civil também é vista como o “teatro da história”, mas não a história do desenvolvimento econômico, mas o espaço de disputas e tensões ideológicas e culturais estabelecidas por um governo burguês, em relação às classes trabalhadoras. E, para vencer nesta disputa, o autor coloca ênfase na necessidade do ativismo

⁸ Marx e Engels, citado em Bobbio, 1982:31.

político nas áreas da educação, dos meios de comunicação e das instituições de outros âmbitos da sociedade civil como forma de resistência e de criação de outra hegemonia.

Gohn (2005) lembra que Gramsci foi o primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil como o espaço de organização da cultura. Para o autor, a dominação de uma classe sobre outra não se dá apenas no plano econômico, mas em diversas instâncias, principalmente, no plano cultural. Expressa o poder de uma determinada classe de dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade. A filosofia política de Gramsci destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano onde há táticas e estratégias denominadas “guerra de posição” e “guerra de movimento”. Como sintetiza Gohn (2005:65), “trata-se de organizar a sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos (a sociedade política). Ela não se contrapõe ao Estado, mas é uma de suas partes constitutivas, junto com a sociedade política”.

Gramsci foi uma forte influência durante a retomada do conceito de sociedade civil na realidade pós-ditatorial no Brasil. Aliás, Dalmo Dallari (2007), certa vez, defendeu a seguinte tese: a sociedade civil brasileira só veio a surgir após o advento da ditadura militar⁹. Tese que pode parecer exagerada, por ignorar movimentos e organizações presentes na sociedade brasileira em toda a sua história de formação, mas, por outro lado, indica o quanto o conceito de sociedade civil está, no Brasil, relacionado com a resistência ao regime militar. Entretanto, essa participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos faz parte de um processo de transição democrática não linear, contraditório e fragmentado.

Nesse sentido, Dagnino (2002:279) lembra que a consolidação de relações democráticas está vinculada a uma multiplicidade de fatores, “eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático”. Principalmente, se considerarmos um país de grande extensão e com tamanhas desigualdades regionais como as existentes no Brasil. Desse modo, discutir o termo sociedade civil e como os diferentes atores sociais atuam na esfera pública no tocante educação é preciso revisar o próprio conceito de esfera pública e sua relação ao tema sociedade civil.

⁹ Depoimento divulgado no vídeo: “Direitos Humanos”, produzido pela Associação Nacional de Direitos Humanos, Educação e Pesquisa (Andhep), São Paulo, 2007.

3.1.2

Repensando a esfera pública

Ao assumir que o conceito de sociedade civil é amplo e que está relacionado a diferentes correntes teóricas, é preciso reconhecer que em cada uma delas está presente uma determinada concepção de esfera pública. No liberalismo tradicional, por exemplo, inaugurado na filosofia política inglesa, especialmente de John Locke, no século XVII, a esfera pública é vista como um espaço de controle ao poder do Estado.

A idéia básica neste modelo é que o Estado moderno – uma autoridade pública que é burocrática e despersonalizada – poderia ser fiscalizado e controlado não somente pela lei, mas também por uma esfera pública que emerge da sociedade e penetra o Estado na forma de parlamentos. Entretanto, vale recordar que a esfera pública concebida por esse modelo, era definida por um conjunto muito determinado de atores: os proprietários, divididos em suas atividades econômicas e competitivas. E a autonomia desta esfera pública somente poderia ser assegurada por um conjunto de direitos, como liberdade de ir e vir, de expressão, de imprensa e de assembléia, direitos prioritários para o modelo liberal (Cohen e Arato, 1992).

Como nos recordam Bannel e Russo (2009), no liberalismo tradicional a sociedade civil é vista como idêntica a sociedade econômica e o Estado é percebido como um mal necessário: ele regula mercados e garante a infraestrutura jurídica para uma economia de mercado. Mas esta não é a única corrente presente dentro do liberalismo. Outra perspectiva é baseada na tradição do humanismo cívico a partir do pensamento político da Grécia antiga, revigorada nas últimas décadas pela vertente da filosofia política chamada de republicanismo. Aqui a participação política não é vista somente em termos instrumentais: ela é um bem comum, algo que contribui para nossa identificação como membro de uma determinada comunidade política. Sendo assim, a sociedade civil é identificada como uma sociedade política e a esfera pública formada então, por cidadãos que não somente compartilham o mesmo sistema econômico, como também a mesma tradição cultural, língua, história, entre outros traços de pertencimento.

O exemplo clássico desse modelo republicano é o polis da Grécia antiga, fonte de inspiração para as versões modernas e contemporâneas desse modelo na filosofia política de Hegel e de Arendt, embora o primeiro já houvesse antecipado o conceito moderno de sociedade civil, como mencionado anteriormente. Mas, segundo Habermas (2004:65), o problema com essa concepção é que “o modelo de uma comunidade holística, na qual os cidadãos estão intimamente inseridos, não é adequado (...) à política moderna”. Por quê? Principalmente, porque esse modelo não é capaz de incorporar grupos diferenciados por cultura, etnia, religião, raça, entre outras demandas identitárias.

Habermas, então, irá propor um terceiro modelo, que tenta superar as limitações dos anteriores para discutir a sociedade civil e a esfera pública. Habermas (1997) reconhece que a concepção de sociedade civil é burguesa, mas propõe seu potencial para a formação racional de uma opinião pública que não reflita somente os interesses dos agentes principais da economia, mas supostamente, de todos os grupos na sociedade. Para ele (1997:99):

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não-econômicos, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

O autor defende a criação de processos democráticos nas quais processos discursivos têm um papel central. As esferas públicas seriam então, esses procedimentos informais, legalmente institucionalizados, que legitimam as normas sociais e políticas, abertos a participação de todos os cidadãos. Desse modo, a esfera pública seria um espaço de comunicação política informal, cuja base institucional seria as associações da sociedade civil. Para Habermas, a esfera pública é uma “estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil” e um “espaço social gerado no agir comunicativo” (1997: 91).

A esfera pública, nessa teoria, desempenha as funções de capturar e gerar debates públicos sobre questões sociais e de problematizar essas questões de uma maneira que possa influenciar as decisões tomadas no núcleo do sistema político. Portanto, a esfera pública não é uma instituição ou uma organização, mas pode ser

descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Entretanto, Habermas observa que a esfera pública pode ser distorcida, na medida em que algumas condições básicas para a sua existência não sejam garantidas.

A primeira condição básica é a garantia constitucional dos direitos fundamentais, ou seja, um Estado Constitucional de Direito é a condição necessária para o desenvolvimento de uma sociedade verdadeiramente democrática. Só assim existiria, segundo o autor, uma pressão legítima que permita que os interlocutores que constituem esse espaço social não ajam em maior conformidade com os interesses particulares de indivíduos ou grupos e classes sociais em lugar de agirem conforme o interesse público. Outra condição apontada por Habermas é a existência de uma sociedade civil ativa, vibrante, para preservar as estruturas comunicativas da esfera pública. Nesse sentido, ele se refere àqueles que “através de suas diferenças de opinião e de sua luta por influência, estão envolvidos no empreendimento comum de reconstituição e manutenção das estruturas da esfera pública” (Habermas, 2004: 102-103).

Essas duas condições apontadas por Habermas parecem-nos fundamentais para discutirmos as relações de parceria entre ONGs e escolas públicas na realidade brasileira. Tamanha desigualdade econômica e social existente em nosso país aflige primordialmente, mulheres, negros e indígenas, o que ameaça a existência de uma esfera pública de fato aberta a todos. Aliás, em nossa história também é preciso considerar a pouca permeabilidade democrática do Estado brasileiro, caracterizado muitas vezes por seus matizes autoritários e patrimonialistas, distanciando a participação de fato, de todos os cidadãos.

Nesse sentido, ao discutirmos os diferentes atores sociais que fazem parte ou não dessa esfera pública, precisamos considerar algumas críticas levantadas por Nancy Fraser (1992) ao modelo proposto por Habermas. Fraser (1992) discute quatro premissas do modelo de Habermas: 1) A premissa de que seja possível que os interlocutores em uma esfera pública coloquem de lado suas diferenças de status para deliberar como se fossem iguais na sociedade; 2) A premissa de que uma maior democracia pressupõe uma esfera pública única em lugar de várias esferas públicas concorrentes; 3) A premissa de que o discurso nas esferas públicas deve ser restringido a deliberação do bem comum e que a presença de interesses e questões privadas é sempre indesejável; 4) A premissa que o

funcionamento de uma esfera pública democrática requer uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado.

Fraser (1992) argumenta que uma esfera pública democrática exigiria o fim das desigualdades sociais e não somente sua “suspensão” no espaço dos debates, algo bastante difícil – se não impossível – em sociedades capitalistas. Em segundo lugar, reconhece que em sociedades profundamente marcadas pela exclusão social, racial e de gênero, mais vale a existência de uma multiplicidade de públicos onde esses sujeitos têm espaço de fala, que uma só esfera pública quase sempre elitista e classista, que distancia ou não está preparada para aceitar esses sujeitos com igualdade de posição¹⁰. Em terceiro lugar, a autora demonstra que uma concepção viável de esfera pública deve incluir em lugar de excluir interesses e temas sinalizados como “privados” no modelo burguês de esfera pública, tais como as questões de gênero, de raça, de religião, de opção sexual, entre outras. Finalmente, Fraser defende que uma concepção de esfera pública deve ter espaço tanto para os “públicos fortes”, quanto aos “públicos fracos”, ou seja, a co-existência de diferentes esferas públicas situadas nessas sociedades muitas vezes em posições contraditórias e de combate. A imagem da existência de vários públicos ou várias esferas públicas permitiria, segundo Fraser, uma compreensão mais adequada da oposição entre o espaço público dominante, controlado pela ideologia do grupo dominante e os contextos socialmente difusos e segmentados de produção de uma contra-cultura de resistência.

As preocupações de Fraser parecem-nos bastante pertinentes quando discutimos o modelo de sociedade civil e esfera pública de Habermas na realidade brasileira. Em primeiro lugar, pelo fato de não termos garantidos direitos básicos a toda a população. Ainda somos um dos países mais desiguais do mundo e só essa característica por si só, já ameaçaria a proximidade empírica com o modelo normativo de Habermas. Em segundo lugar, porque temos uma sociedade civil ativa e participante, mas ainda marcada por relações de dependência com o Estado, e este, por sua vez, mostra a sua face menos permeável às relações democráticas justamente, em suas instâncias locais (municipais e estaduais), como veremos nos próximos capítulos.

¹⁰ A autora não detalha como seria esse modelo ideal, onde várias esferas públicas concorrentes estariam presentes nas definições de um conjunto social, mas acreditamos que aqui, o mais importante é reforçar a crítica da autora sobre a viabilidade ou não de um modelo de esfera pública verdadeiramente inclusiva, plural e democrática em sistemas capitalistas.

É importante ainda destacar que nosso modelo democrático e republicano tem sua origem fundada na ausência do eleitor, ou seja, a representação política como uma formalidade democrática e não como um sistema representativo baseado no interesse dos votantes, como lembra Carvalho (1987). A idéia de cidadania no Brasil, ainda está em construção e esse processo histórico possui características peculiares que precisam ser consideradas ao discutirmos as relações entre sociedade civil e Estado, como veremos a seguir.

3.1.3

Repensando a cidadania

A primeira forma de compreensão do termo cidadão referia-se ao “indivíduo que mora na cidade”, para sua posterior vinculação aos territórios nacionais. No campo político, Gohn (2005) desenvolve uma revisão histórica do conceito cidadania e destaca como a economia clássica do século XVIII propôs um modelo de cidadania relacionada à passividade em uma vida econômica e política “racionalizada”. Já no século XIX este mesmo conceito passa a se preocupar com a disciplina e domesticação das massas na conformação de estados nacionais, período em que a educação é privilegiada, enfatizando o esclarecimento e a moralização dos cidadãos; e no século XX, destaca a autora, são enfatizados os direitos dos indivíduos, assim como seus deveres para com o Estado, que passa a regulamentar os direitos dos cidadãos e a restringi-los, ou cassá-los, em determinadas conjunturas históricas.

Para Vieira (2001:48), na virada do século XXI o conceito de cidadania deixa de se referir aos cidadãos de um Estado para ser ampliado, discutido também a partir do ponto de vista de direitos, inclusive dos direitos culturais:

A preocupação contemporânea direciona-se fundamentalmente para a busca de compatibilizar a existência de diversas possibilidades e gradações de cidadania: a vida em pequenas comunidades, a reformulação da cidadania no Estado-nação ou mesmo em nível global. A cidadania, no âmbito desse esforço coletivo, não pode mais ser vista como um conjunto de direitos formais, mas sim como um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social.

As tensões sociais atuais exigem uma compreensão mais ampla do cidadão, alerta o autor, que não irá ser identificado apenas pela nacionalidade e os

deveres e direitos que sua condição lhe permite, ou pela categoria de “classe” simplesmente, mas deverão ser inseridas em seu significado as tensões existentes na relação com as diferenças. Vieira (2001) aponta o que será a preocupação de outros vários autores que procuram atualizar o conceito de cidadania: a relação entre diferenças culturais e a idéia de cidadania.

O sociólogo português Boaventura Sousa Santos (1995), por exemplo, ao estudar experiências de participação democrática vivenciadas por diferentes movimentos sociais da América Latina, África e Ásia, sugere novos qualificativos para contrapor a cidadania “esvaziada” e limitada propagada pelo sistema capitalista liberal, onde – na visão do autor – cidadania é vista como competência do Estado e restringida à idéia de “possibilidade de consumir”. O autor propõe o fortalecimento do termo “cidadania ativa” para que seja possível um resgate do sentido político, transformador do termo. Procura evidenciar a potencialidade de emancipação que o conceito de cidadania possui, desde que situado histórica e socialmente em contextos europeus e não-europeus.

A relação entre cidadania e cultura também irá servir de base para reflexões de autores que buscam ampliar o modelo liberal. Kymlicka (1996), por exemplo, irá defender o conceito “cidadania multicultural” em prol da inclusão das diferenças raciais, étnicas ou culturais de grupos minoritários. Este autor irá discutir o papel de novos atores políticos e as novas dimensões demandadas ao conceito de cidadania. Apesar da maioria das comunidades políticas ter se constituído em contextos multiculturais, Kymlicka (1996:6) alerta que

o pensamento político Ocidental opera dentro de uma racionalidade que supõe, para o funcionamento das instituições políticas, a partilha pelos membros da comunidade de uma mesma descendência, língua, religião, costumes e expectativas de vida.

Ao propor uma cidadania multicultural, o autor aponta para a inferiorização de uma narrativa cultural determinada por meio, principalmente, da língua, mas por meio também das tradições, dos rituais, dos símbolos e da história dessa cultura. Por essa razão, manter a cultura originária e a língua materna é um direito dos cidadãos, e os poderes públicos devem garantir esse direito.

Outra autora que irá criticar a idéia de homogeneidade cultural como suposto necessário para o modelo liberal de cidadania é Íris Young (1997; 2001).

A pesquisadora, atuante do movimento feminista e uma das principais representantes do “feminismo da diferença”, defende a institucionalização de “cidadanias múltiplas”, de forma a assegurar a equidade e justiça para os grupos historicamente oprimidos (mulheres, negros, indígenas, imigrantes, etc.). Para a autora, é preciso que se concretizem os direitos em relação aos grupos sociais, uma vez que, sob os auspícios da universalidade, a exclusão sempre existiu. Young ressalta que a igualdade formal cria a desigualdade substantiva.

No contexto brasileiro, os processos de construção, consolidação e fragilidade da cidadania já foram intensamente investigados e são hoje bem conhecidos através de obra de autores como Carvalho (1987; 2004); Demo (1992); Telles (1994); Leal (1997), Dagnino (1994); Souza (2006), entre outros. Os estudiosos do tema, em que pese a multiplicidade de artigos e pesquisas, põem-se de acordo ao afirmar que a cidadania no Brasil foi historicamente ameaçada pela intensa desigualdade econômica, a forte tradição autoritária do país e a persistência do racismo e do machismo no país.

Em relação ao modelo de sociedade civil, de esfera pública e a relação destes com o Estado brasileiro, a democracia parece mais consolidada pela formalidade do voto do que na transparência de gestões públicas ou por exemplos de participação efetiva da população na tomada de decisões, apesar de experiências nesta direção existirem. A excepcionalidade de exemplos de gestão co-participativa pode ser vista como consequência de um caráter profundamente histórico, como aponta Carvalho (1987; 2004).

Este autor, em seus estudos sobre a construção da cidadania no país, apresenta dados sobre como a sociedade brasileira foi formada de forma excludente, a partir da escravidão, do Império e da República, de modo que pobres e mestiços foram mantidos à margem da escola e da política. Carvalho (1987) descreve como na República brasileira, a expectativa inicial de ampliação de marcos participativos foi frustrada com as perseguições políticas estabelecidas logo em seus primeiros anos de existência.

O primeiro presidente republicano, Floriano Peixoto, impôs um sistema ditatorial que distanciou qualquer grupo que tentasse participar diretamente das decisões político-administrativas do país: intelectuais sofreram perseguições, operários foram impossibilitados na organização de partidos políticos, e estrangeiros anarquistas eram rapidamente deportados para seus países de origem.

Enquanto ao “grosso da população”, como lembra Carvalho (1987:19), esta vivia sem acesso a educação escolar, sem empregos estáveis, composta por um grande número de imigrantes e escravos recém libertos e “quase nenhum meio lhe restava para se fazer ouvir”.

O autor ressalta o fato da República instaurada no Rio de Janeiro, que imitava as formalidades do modelo estadunidense, existir com a menor participação popular possível: prefeitos indicados, o processo eleitoral falsificado pela intimidação, pela violência e pela fraude. Com ironia, Carvalho (1987:22) lembra que os primeiros gestores republicanos eram “republicanos de primeira água, mas, chegados ao poder, do espírito da república guardavam no máximo alguma preocupação com o bem público, desde que o público, o povo, não participasse do processo de decisão”.

Para o autor, a descentralização ocorrida com o final do Império, veio acompanhada de um discurso de democratização, mas sem expansão significativa da cidadania política. Desse modo, o resultado foi entregar o governo mais diretamente nas mãos dos setores dominantes e criar um novo tipo de cidadania, a “Estadania”. Na “Estadania” a participação não se dava através da organização dos interesses em coletivos, mas a partir da máquina governamental. Em contato direto com ela através de apadrinhamentos políticos, indicações a cargos, favores e trocas de gentilezas nas relações de interesse com funcionários públicos.

Carvalho (1987) nos mostra como nosso país constrói uma história social e política que dissocia governos eleitos da representação dos cidadãos. Sendo assim, em nosso contexto não é pouco comum autores utilizarem termos como “estadania”, “subcidadania”¹¹, “cidadania concedida”¹² ou “cidadania regulada”¹³ para tornarem evidente como a cidadania plena e participativa não tem encontrado, durante muito tempo, ambiente favorável em nosso país. Sucessivos

¹¹ Jessé Souza (2006) faz um interessante estudo sobre como em países periféricos, a construção social da subcidadania acontece de modo a naturalizar as desigualdades sociais.

¹² Sales (1994) propõe que só com a vinda de trabalhadores imigrantes para as cidades houve o aparecimento da cidadania concedida. Esta era baseada na cultura política da dádiva, o que significa que os direitos eram vistos como dádiva dos senhores de engenho e esses estabeleciam relações de mando-subserviência não apenas com os escravos, mas também com os homens livres. Com o passar do tempo, esse “sistema de favores” foi substituído pela burocracia estatal dos programas do governo (cidadania concedida), ou pelos favores pessoais de quem integrava o governo (estadania).

¹³ Santos (1987) mostra como nos anos 1930, no espaço urbano, surge uma concepção de cidadania restritiva, voltada somente para um grupo de pessoas. O Estado cria um mecanismo de regulação social que atrela a cidadania ao mercado de trabalho: só era cidadão quem possuísse carteira de trabalho assinada e estivesse inserido no processo de produção urbano.

governos, pouco ou nada permeáveis às reivindicações e demandas sociais contribuíram decisivamente para a atitude de distanciamento em relação ao poder público que é ainda percebido nos dias de hoje.

A década de 1980 parece ter tencionado esta forte tradição de distanciamento entre cidadãos e governos. Alguns autores destacam o surgimento de novas culturas políticas de participação da população ao longo dos anos 1990, como Paoli (1999), por exemplo, para quem a sociedade brasileira já apresentava traços contraditórios e novos desde o final da década 1970. De um lado, um clima de descrença generalizada nos partidos políticos, na política representativa e nas instituições públicas, de outro, novas formas de luta e atores políticos que se impõem na agenda pública do país. Nas palavras da autora (1999:117):

Como conciliar essa dupla leitura da sociedade brasileira de hoje, este encontro direto, diferenciado e contraditório entre a generalização da percepção da cidadania e a generalização do sentimento de uma crise irresolúvel (...)? Creio que se poderia dizer que está se configurando, no Brasil de hoje, uma luta em torno da formação de uma cultura política modificada, cujos sinais mais visíveis estão menos em sua enunciação como tal e mais no fato de os temas da cidadania estarem informando a indignação da opinião pública.

A autora indica o nascimento de movimentos que buscavam a ética na política, a maior transparência da gestão pública, entre outros movimentos populares que tiveram grande destaque nos anos 1980. Hoje, ao vermos os movimentos pela idoneidade dos candidatos a cargos públicos, pelas cotas sociais e por raça/etnia ou gênero, formação de conselhos de controle das contas públicas, sites que tornam mais transparentes as assembleias legislativas em diferentes cidades do país, entre outras iniciativas, podemos continuar apontando indícios de mudanças nessa cultura política e de participação da sociedade civil.

Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) apostam na existência de uma nova cultura política no país, mas estes autores ressaltam que esta cultura vem sendo criada, sobretudo no espaço micro-social, a partir da ação dos movimentos sociais brasileiros que criam dinâmicas de contestação a noções específicas de política e do político. Estes autores propõem um alargamento das dimensões culturais do político – quase sempre limitado ao plano formal de participação – para questionar a idéia de que a “significação política dos movimentos sociais diminuiu com o retorno da democracia formal” (2000:13).

Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais foram e ainda são fundamentais na luta pela mudança de cultura política do país em geral, assim como no contexto das escolas públicas. Não porque tivessem alguma virtude intrínseca, mas pela capacidade que ainda possuem de gerar na sociedade brasileira a noção de que todos têm “direito a ter direitos”, em termos de Hannah Arendt, uma vez que a igualdade não é um dado, mas uma consciência coletiva construída que requer por isso espaço público de discussão e construção. Cabe, então, aprofundar a discussão sobre outro termo fundamental para a nossa pesquisa: movimentos sociais.

3.2

“Velhos” e “novos” movimentos sociais

Assim como foi necessário discutir as diferentes concepções de sociedade civil e de cidadania, é importante aprofundar o debate em torno do termo “movimento social”, que é também histórico e possui uma multiplicidade de concepções que tematizam quanto ao seu aspecto conceitual e, particularmente, quanto ao seu projeto de mudanças dentro ou para além das condições societárias atuais (Touraine, 1977; Melucci, 1988; Gohn, 2003; Scherer-Warren, 1994 e 2006; entre outros).

Melucci (1988) irá definir movimentos sociais como uma rede de pequenos grupos imersos na vida cotidiana, sendo essa muito próxima a compreensão de Scherer-Warren (2006) que os concebe como redes ou partes de um tecido social que envolve diferentes organizações populares e até certos espaços de representação institucional. Nos anos 1990, a complexidade do tecido associativo irá se dar por uma mudança nos movimentos sociais, estruturando-se um diversificado quadro de atores coletivos e projetos sociais que conjugam movimentos de cunho reivindicatório com práticas de filantropia e voluntarismo social (Paoli, 2002; Brito, 2006).

Adotamos, neste trabalho, a perspectiva de Gohn (1992), quem define movimento social como um conjunto de pessoas que desenvolve ações coletivas em prol de objetivos sociais, políticos ou culturais comuns. Nessas ações constroem, demarcam interesses e identidades, mas não necessariamente organizam-se em instituições formalizadas e reconhecidas legalmente, como é o

caso das associações, cooperativas ou das próprias ONGs. Aliás, a autora destaca que nas últimas décadas, os movimentos sociais têm como uma de suas principais características a sua mobilidade e será por essa e outras características que a literatura contemporânea irá propor uma distinção entre os “velhos” e os “novos” movimentos sociais.

Os “velhos” movimentos sociais seriam aqueles que possuem a “classe social” como conceito fundamental e representariam demandas trabalhistas ou populares. Eram movimentos de massa que se dirigiam ao Estado e se organizavam hierarquicamente, com seus comitês executivos e presidentes, e contavam com um repertório moderno de protesto: abaixo-assinados, manifestações e greves. Geralmente, desenvolviam-se à margem das fontes de recursos locais, evitavam relações com o Estado e seria impossível imaginá-los parceiros de empresas privadas. Por “novos” movimentos sociais compreendem-se os movimentos das mulheres, ecológicos, contra a fome e outros, sinalizando em princípio um distanciamento do caráter classista que se configurava nos movimentos sindicais, operários em torno do mundo do trabalho, o que não significa que em determinados momentos históricos não possam assumir uma contraposição com o sistema econômica e social vigente.

São pioneiros de novas formas de organização, de protesto e de encaminhamento de suas demandas, visto que utilizam amplamente os meios de comunicação na defesa de suas bandeiras. Mas a novidade maior desses movimentos reside em que constituem tanto uma crítica da regulação social capitalista como uma crítica da emancipação social socialista tal como ela foi definida pelo marxismo. Ao identificar novas formas de opressão que extravasam das relações de produção e nem sequer são específicas delas, como sejam a guerra, a poluição, o machismo e o racismo, e ao advogar um novo paradigma social menos baseado na riqueza e no bem estar material do que na cultura e na qualidade de vida, os novos movimentos denunciam os excessos de regulação predominantes na modernidade. E esses excessos criam formas de opressão que não atingem especificamente uma classe social e sim grupos sociais transclassistas ou mesmo a sociedade no seu todo.

Sherer-Warren (2006) identifica nestes grupos uma constante busca por espaços e formas alternativas de ação social. Para a autora, este seria mais um sintoma da crise dos sistemas de representação através dos partidos ou dos

sindicatos. Também indica algumas de suas inovações: sua luta pela ampliação do espaço da cidadania, incluindo-se aí a busca de modificações das relações sociais cotidianas fora e dentro das próprias organizações; suas ações também propõem novas formas de relação societárias através da re-apropriação política do sentido das relações comunitárias, vistas como forma de luta e modo de vida; sua defesa pela autonomia em relação aos partidos e a inter-relação de diferentes movimentos; e por último, o estabelecimento das redes de ação, tendo a articulação de diferentes forças organizadas da sociedade civil como estratégia fundamental.

Neste “novo” movimento é possível encontrar críticas contra a modernidade e o seu modelo de progresso, como dito anteriormente, e a sua estrutura organizativa descentralizada e bem menos verticalizada também supõe novas formas de protesto e de enfrentamento social. As várias formas de “desobediência civil”, que discutem os princípios de legalidade e de legitimidade consolidados, podem ser alguns exemplos. Também, nestes movimentos, são mesclados elementos culturais contemporâneos, como o uso das novas tecnologias de informação e comunicação, com elementos culturais tradicionais, específicas de determinados grupos, como foi o caso do Movimento Zapatista, que divulgou por Internet todas as suas demandas ao Governo Mexicano e, graças a essa ação, produziu uma forte campanha internacional a seu favor, facilitando negociações e conquista de direitos.

Na América do Sul existiu um padrão homogeneizador de ação-coletiva (típico do populismo¹⁴), que vem sendo desconstruído por movimentos que visam a maior autonomia das organizações e movimentos provenientes da sociedade civil. No Brasil, como já foi dito, essa demanda tomou tons mais fortes a partir do período de transição democrática, com o fim da ditadura militar e o fortalecimento do conceito ‘sociedade civil’. A partir da década de 1990, tornou-se cada vez mais difícil o uso de termos que fizessem referência a uma ‘estratégia do setor popular’, pois, em vez disso, começam a se desenvolver ações protagonizadas por

¹⁴ A política populista foi marcada pela ascensão de líderes carismáticos que buscaram sustentar sua atuação no interior do Estado através do amplo apoio das maiorias. De diferentes formas, propaga a crença em um líder acima de qualquer outro ideal ou poder existente no país. Getúlio Vargas, no Brasil e Perón, na Argentina são dois exemplos paradigmáticos dessa tendência política muito fortemente enraizada nos cenários político-sociais latino-americanos (Ianni, 1994; Weffort, 1989).

diferentes organizações populares, sindicatos, movimentos sociais, ONGs, cada um em seu caminho, cada qual com seus recursos e aliados em ações propositivas.

Essa frente heterogênea de organizações e coletivos passa a estar conectada a diferentes redes, buscando formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, dentro e fora dos territórios nacionais e, com suas práticas, buscam criar dinâmicas mais democráticas no tecido social (Gohn, 2003 e 2005; Sherer-Warren, 2006). As ONGs possuem papel fundamental nessa rede durante a transição democrática. Eram articuladores e assessores que ajudaram a estabelecer conexões entre líderes locais, facilitaram contatos com a burocracia e algumas vezes, configuraram redes políticas comunicativas criando ONGs especializadas em promover “assistência aos movimentos populares”.

Estas organizações colaboraram com os recursos cruciais de mobilização (cópia, meios de comunicação, contatos, etc.) sustentando, rearticulando e reparando algumas redes constitutivas dos movimentos populares. Até porque, “as redes de ONGs são elas mesmas o produto de interseções múltiplas da academia, partidos políticos, mídia, Igreja, setores de ONGs internacionais, e o alcance dessas redes pode ser totalmente extensivo”, como ressalta Alvarez (*apud* Teixeira, 2003:42).

Essas redes de movimentos procuraram expandir a esfera pública, especialmente depois de 1988. Seja através da tentativa de eleger representantes políticos, seja por meio de vários grupos de pressão formados por ocasião da Constituinte (“lobbies populares”). Esses esforços resultaram em algumas conquistas significativas e ao mesmo tempo não é possível ignorar a importância das ONGs, que se situaram como “assessoras” de movimentos populares de diferentes setores sociais. Mas, com o decorrer dos anos essas mesmas organizações deixam de ocupar o lugar de “assessoras” desses movimentos para buscarem ser, elas mesmas, um novo protagonista social, como veremos a seguir.

3.3

ONGs: um ator clandestino

A primeira geração do que ficou conhecido como ONG na América Latina surgiu como a solução para uma falta de opções conjunturais no sistema ditatorial

existente. Centros de pesquisa que se formavam à margem de universidades submetidas a pressões do Estado autoritário, núcleo de educação popular paralelos ao sistema escolar oficial, grupos de apoio de movimentos sociais emergentes sem conexões com os organismos políticos legais. Como destaca Fernandes (2002:66):

Eram iniciativas que se imaginava de curta duração: existiam enquanto lugar de oposição contra governos autoritários e ditatoriais. Contudo, apesar do retorno aos regimes democráticos, seus fundadores encontraram razões para se firmar, positivamente, como quadro de ONG.

Landim (1993) conta, com riqueza de detalhes, o processo de transição dessas organizações, que atuavam como assessoria e apoio aos movimentos sociais e passam, ao longo da década de 1980, a defenderem uma identidade própria como ONGs. Foi um período de intenso debate sobre a construção dessa identidade que deveria se diferenciar do perfil “assistencialista” para propor uma relação específica com universidades e ONGs financiadoras. Estas organizações deixam de se ver como um “ator invisível”, assessores de movimentos populares para tornarem-se, elas mesmas, agentes da sociedade civil organizada, com identidade e demandas próprias.

Interessante notar que esse processo de construção de uma identidade própria vivida pelas ONGs no decorrer dos anos 1990 ocorre em paralelo ao enfraquecimento dos demais movimentos organizados da sociedade civil. Como Gohn (2003) chama atenção, no final do século XX houve um processo de refluxo dos movimentos populares, depois da grande força e visibilidade atingida no período de transição democrática. A autora discute as razões possíveis para essa “crise” dos movimentos: dificuldades de organização em uma desconhecida e nova configuração social, que provocaria desestruturação interna (suas lideranças passaram a trabalhar em governos locais ou prestar serviços profissionais para ONGs ou centros de assistência, distanciando-se de suas bases populares) e externa (discursos governamentais e da mídia difundiam uma visão dos movimentos sociais como um “modelo arcaico de organização” não condizente com as “necessidades modernas do país”¹⁵).

¹⁵ Gohn (2003:37) lembra do período de tensão existente entre Governo Federal e movimentos sociais, durante o Governo Fernando Henrique: “Naquele momento, qualquer movimento que questionasse a diminuição do Estado era acusado de “arcaico” ou “neobobo”. No discurso dominante daquele período, fortalecido por uma forte campanha desenvolvida por agências

Além deste processo de refluxo dos movimentos sociais, as ONGs também vivenciaram uma mudança de prioridade de seus apoiadores internacionais: com o fim das ditaduras latino-americanas e com o processo de transição dos países do leste europeu com a queda do muro de Berlim, a cooperação internacional reduz consideravelmente seus aportes e, com isso, as organizações brasileiras precisaram buscar novas fontes de recursos. Aprofundam as relações de parceria com o Estado, que por sua vez, vivencia a partir da década de 1990 um período intenso de reformas e visa estimular a parceria público-privada por meio das organizações não-governamentais. A categoria “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”, as OSCIPs, foi criada nesse contexto, permitindo, assim, que ONGs pudessem receber dinheiro público para o desenvolvimento de projetos em diferentes regiões do país¹⁶.

Desde então, o Estado brasileiro é visto como uma importante fonte de recursos para as ONGs brasileiras, que lidam com múltiplos parceiros, nacionais e internacionais, cada um com sua língua, suas redes de relacionamento preferencial, suas prioridades, e dificuldades próprias. Estas organizações precisam oferecer ou desenvolver projetos, que são, geralmente, difundidos através de uma estratégia de marketing capaz de seduzir ou manter patrocinadores, entre eles o Estado. Essa institucionalidade das ONGs representa uma ampliação do mercado do trabalho no país: segundo pesquisa realizada pelo IBGE e pelo IPEA em 2004, com dados de 2002, sobre as fundações e associações sem fins lucrativos no país, existem pelo menos 275 mil organizações, mais da metade criada nos últimos 13 anos, empregando cerca de 1,5 milhões de pessoas.

multilaterais como o Banco Mundial e a UNESCO, a ONG deveria ser vista como a representante mais legítima da sociedade civil. Decisões foram tomadas e conselhos formados ao redor deste novo ator social, que amplia sua participação também em fóruns regionais e internacionais, e passa por uma transformação estrutural importante”.

¹⁶ No decorrer desta tese será visto com maior detalhamento este processo, mas é válido sinalizar aqui que em 1999, foi sancionada a Lei que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ou seja, as organizações que poderiam, a partir deste ato, exercer parcerias com o Estado: receber dinheiro público para a realização de projetos de desenvolvimento. Segundo Teixeira (2003) essa mudança jurídica era esperada pelo conjunto de organizações sociais tanto por dificultar que organizações financeiras privadas ou entidades não-idôneas se beneficiassem do estatuto de “sem fins lucrativos”, quanto por solucionar em parte a escassez de recursos provenientes da cooperação internacional. Este assim como outros pontos referentes ao marco legal que regulamenta a ação das ONGs em nosso país, serão analisados de forma mais detalhada no terceiro capítulo deste estudo.

No entanto, a profissionalização do setor e a permanente preocupação financeira não significam, necessariamente, a eliminação do teor ideológico presente em muitas dessas organizações que se situam na defesa de uma sociedade mais justa e solidária. Em um contexto de refluxo dos movimentos sociais, Pinto (2006:256-257) ressalta o protagonismo das ONGs em uma mudança cultural sobre os direitos no Brasil. A autora defende a hipótese de que, em uma sociedade marcadamente desigual como a nossa,

temas como direitos humanos, meio ambiente e fome têm tido como porta-voz, em grande parte, um conjunto de ONGs, que toma a iniciativa diante do Estado, propondo políticas diretamente ao Poder Executivo ou pressionando o Congresso Nacional para aprovações de projetos de leis. (...) As ONGs foram centrais em campanhas públicas, em enfrentamentos diretos com o Estado e até em ações de desobediência civil na defesa de velhos e novos direitos. Decorre desta postura a incorporação, na agenda governamental, de temas que haviam ficado até então completamente ausentes da discussão pública e que, na maioria das vezes, não eram sequer reconhecidos como legítimos.

Oliveira e Haddad (2001) também reforçam essa importância ao fazerem um estudo histórico sobre a relação das ONGs e a educação. Os autores remontam, desde os anos 1960 e 1970, um conjunto de pequenas organizações constituídas por grupos de pessoas oriundas de setores das igrejas, dos partidos políticos e das universidades, que organizavam-se em entidades — associações civis sem fins lucrativos — para se dedicar ao trabalho social junto aos setores mais pobres da população. Esses processos educativos ocorriam fora do regime oficial e, durante este período, estas organizações apoiavam as ações desenvolvidas, principalmente, por setores progressistas da Igreja Católica, como as pastorais da terra ou às ações voltadas para a alfabetização popular. Desse modo, colocavam em pauta a disputa sobre o modelo de desenvolvimento e o tipo de sociedade a se constituir no Brasil.

A partir dos anos 1980, os grupos populares geravam novas dinâmicas no contexto da sociedade civil: movimentos de mulheres, indígenas, negros ou por moradia passavam a incluir discussões relativas ao plano cultural e simbólico na sociedade, além daquelas relativas à pobreza e à classe. Na democratização da sociedade, a escola pública passou a ser vista como uma importante ferramenta para a inclusão social destes grupos populares e, para isso, esta instituição precisava mudar seu caráter elitista para integrar, de fato, a maior parte da população brasileira. Diferentes organizações não-governamentais passaram a

planejar e desenvolver ações de assessoria aos setores públicos, ou, ainda, adotaram a luta pelo acesso e qualificação dos serviços públicos de ensino voltados para os interesses populares. Como relembram Oliveira e Haddad (2001:78):

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.

Neste momento de demanda por escolas públicas que reconhecessem as práticas educativas dos movimentos sociais, as ONGs influenciaram orientações pedagógicas e tornaram públicas práticas sociais antes desenvolvidas nos espaços comunitários. Com o passar do tempo, essas organizações incorporam não só a generalização do acesso à educação como também passaram a discutir a qualidade da escola pública. Essa aproximação entre ONGs e escolas se dá também no cenário internacional. Gohn (2003) destaca a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia em 1990, como um marco para as novas possibilidades de ação das ONGs no âmbito educativo. Principalmente daquelas ligadas às fundações empresariais, como veremos posteriormente.

A partir desse encontro, a atuação das ONGs passou a ser incentivada por organismos estatais e multilaterais e são reconhecidas como portadoras de metodologias, estratégias e programas educativos, sendo consideradas agências estimuladoras do trabalho voluntário e de valorização de culturas locais. Mas, apesar de reconhecer a importância dessas organizações (ligadas ou não a setores empresariais) na maior aproximação das escolas a temas sociais, é preciso constatar que os já tênues limites entre o público e o privado no campo educativo serão ainda mais fragilizados nestas novas relações, como veremos a seguir.

3.4

Redefinindo o público e o privado na educação

Para discutir a relação entre público e privado na educação brasileira é necessário reconhecer que, desde as origens do sistema educacional público,

sempre existiu uma histórica falta de limites claros entre o que se definia como obrigação do poder público e o que seria de responsabilidade dos setores privados. Alguns autores, que aprofundam suas análises a partir de uma perspectiva histórica, ajudam-nos a entender melhor o contexto brasileiro, onde “o Estado nunca foi tão grande no desenvolvimento da educação pública”, como disse certa vez uma professora e pesquisadora carioca¹⁷.

Cardoso (2003), por exemplo, analisa como as fronteiras do público e do privado na educação são incipientes no período imperial. A autora destaca como interesses privados e obrigações do poder público confundiam-se ora em projetos comuns e em alianças, ora disputando interesses diversos. A obrigatoriedade do ensino primário, o desenvolvimento do ensino profissional e os cursos de formação foram alguns pontos polêmicos que terminaram sendo desenvolvidos de modo frágil na cidade imperial, Rio de Janeiro, e de forma ainda mais descontínua no restante do país.

Magaldi (2003) e Xavier (2003) também utilizam a perspectiva histórica para discutirem as relações entre as esferas pública e privada nos debates educacionais do país entre os anos 1920 e 1970. Ambas as autoras apresentam os principais debates do período para demonstrarem como a falta de definição clara sobre o papel do Estado foi uma constante no desenvolvimento de políticas educativas no país. Para complementar a análise histórica, Bonamino (2003) verifica como essa tensão também está presente em alguns dos documentos marco para a legislação educativa nacional, criados no período de retomada democrática.

Bonamino (2003) discute a forma conflituosa em que o público e o privado estão presentes nas definições constitucionais de 1988 e na implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, e verifica como, nos últimos trinta anos, o Estado brasileiro passou por uma transição da forma de regulação burocrática e fortemente centralizada, mas de pouco alcance¹⁸, para

¹⁷ Essa frase foi dita por uma professora e pesquisadora da educação carioca, durante uma conversa informal.

¹⁸ O Brasil desenvolveu um sistema nacional educativo tardiamente, e sua universalização aconteceu quase um século depois que outros países latino-americanos. Ao comparar a realidade educativa brasileira com a Argentina, Chile ou Uruguai, os índices educativos brasileiros são espantosos: enquanto os primeiros possuíam já na década de 1940, mais de 60% de seus habitantes incluídos no sistema educativo; no Brasil, até a década de 1970, mais da metade da população continuava analfabeta; somente 7% dos alunos do curso primário chegavam à quarta série do primeiro grau; o ensino secundário acolhia apenas 14% daqueles que o procuravam; e somente 1% dos estudantes alcançava o ensino superior. Dados em: Ghiraldelli, 1991.

uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de descentralização, autonomia e auto-regulação das instâncias educacionais e das instituições escolares. Considero importante especificar o sentido ampliado com que a autora utiliza para “setor privado” (2003:255):

Trata-se de uma perspectiva que considera os diferentes mecanismos que levam ao encolhimento da presença do Estado e que incluem movimentos de diminuição do investimento e gasto estatal, de eliminação do papel produtivo e distributivo do Estado, ou mesmo que restringem as atividades estatais reguladoras e de gestão. Essa perspectiva ampla também concebe o setor privado num sentido muito mais geral do que como sinônimo de setor privado lucrativo. Entendido como não-estado, o setor privado passa a incluir atividades informais, associações voluntárias, corporações privadas não-lucrativas e organizações não-governamentais, que, em conjunto, formam o chamado setor privado não-mercantil, não-lucrativo ou terceiro setor.

É a partir dessa perspectiva de setor privado que a autora irá analisar os documentos antes mencionados e entre as suas conclusões, destacamos três pontos mais interessantes para o enfoque desse estudo. O primeiro deles é o registro de novas formas de relação público-privado que se impuseram na restrição do volume, da capacidade e da qualidade dos serviços educacionais estatais. O segundo é que essas restrições, que demarcaram uma tendência à diminuição do grau em que o Estado se faz presente no desenvolvimento das políticas educacionais, ocorrem em paralelo à ampliação do grau de envolvimento do setor privado. E o terceiro ponto é que as inovações educacionais vêm dirigindo a descentralização no sentido de elevar o grau de participação da sociedade. Mas, apesar de reconhecer que no Brasil, o tecido social vem modificando-se nas últimas décadas com um aumento expressivo no número de organizações e associações originadas no seio da sociedade civil, Bonamino (2003:273) faz um alerta:

O Brasil, entretanto, ainda convive com formas conservadoras, autoritárias e de submissão ao poder local, pautadas no clientelismo que continua a estabelecer relações políticas de troca com parlamentares e governadores, facilitando-lhes o acesso a recursos públicos para a realização de pequenas obras e para a distribuição de bens, que revertem em apoio político eleitoral. Por essas razões, apesar do processo de descentralização incluir iniciativas de indução da participação comunitária na implementação de determinadas políticas educacionais, as associações e conselhos escolares que devem garantir essa participação geralmente têm seu funcionamento comprometido pela própria realidade municipal.

Cabe então reconhecermos os avanços e limites nessa dupla consigna: a descentralização é feita sob o discurso de maior empoderamento da sociedade civil, mas que sociedade civil é esta que vem sendo chamada a participar? Essa questão aparece como fundamental para pensarmos a relação entre sociedade civil e Estado brasileiro, após ter tido como base a revisão sobre os conceitos de sociedade civil, esfera pública e cidadania feita no decorrer deste capítulo.

Na nossa história, a descentralização governamental não tem significado necessariamente, maior participação da sociedade civil, tampouco a concretização de uma esfera pública aberta a todos ou a garantia de uma cidadania plena e participativa. No tocante ao formalismo democrático, ou seja, o ato do voto, parte considerável da sociedade brasileira demonstra que a tradição da “estadania”, cunhada por Carvalho, ainda permanece. Seja via troca de favores políticos, seja através da compra e venda do voto, ou seja, de um direito democrático¹⁹ que ainda persiste.

Reconhecer essa característica não significa negar conquistas importantes obtidas, sobretudo, na Constituição de 1988 – fruto das demandas da sociedade civil organizada como citado anteriormente – que abriram novas possibilidades de participação, que vão além do ato de votar. Para os próprios participantes do processo da Constituinte, o saldo mais positivo talvez tenha sido a apreensão de uma rica pedagogia, pois esse processo possibilitou que os setores mobilizados da população compreendessem melhor as lutas, as contradições de forças, as fragilidades e virtudes de seus próprios projetos, os mecanismos institucionais que impedem uma relação mais próxima entre representantes e representados, além de tornar mais evidentes as formas de pressionar, entrar em conflito ou em entendimento. Dagnino (1994:108) propõe que desta participação surge “uma nova concepção de cidadania, que não se limita a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, (...) e inclui fortemente a criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta”.

No campo educativo, toda a discussão sobre escolas diferenciadas, desigualdades raciais, propostas educativas contra a homofobia, entre outros

¹⁹ Em outubro de 2009, o instituto Datafolha realizou a pesquisa “Retrato da Ética no Brasil” e ouviu 2.122 pessoas em 150 municípios de 25 unidades da federação. Essa pesquisa apontou que cerca de 20% dos brasileiros afirmam ter vendido seu voto por dinheiro, emprego ou outro tipo de vantagem. Entre os que se corromperam 10% disseram ter vendido o voto por emprego ou outro favor, 6% por dinheiro e 5% por algum tipo de presente. Alguns obtiveram dois ou mais destes benefícios ao mesmo tempo. Fonte: Folha de São Paulo, 04 de outubro de 2009.

temas específicos, surgiram a partir das conquistas obtidas pela Constituição de 1988. De fato, a partir da redemocratização, abrem-se espaços para a constituição de espaços públicos de participação que antes não existiam. A institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação, por exemplo, tem como premissa justamente ampliar a participação da sociedade civil na garantia de maior fiscalização e participação dos cidadãos nas administrações locais. Mas, apesar desse reconhecimento, é preciso também constatar que essa mudança de cultura política é lenta e fragilizada pelas desigualdades sociais, culturais e econômicas que ainda ameaçam a efetivação de uma democracia participativa em nosso país.

Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), por exemplo, apresentam os resultados de uma ampla pesquisa realizada em diferentes regiões metropolitanas brasileiras (incluindo o Rio de Janeiro) sobre o funcionamento dos conselhos municipais da saúde e da educação para discutirem como essa nova possibilidade de ampliação da participação democrática no país está se desenvolvendo. Neste balanço, os autores reafirmam a existência dos conselhos como uma importante conquista para a consolidação de uma nova institucionalidade política de participação e gestão compartilhada e democrática dos cidadãos brasileiros, apontam diferentes exemplos de como essa instância tem se situado como um importante veículo de democratização de nossa sociedade, mas ressaltam alguns limites para o seu efetivo desenvolvimento no país.

O primeiro deles é o fato de que parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não tem sua agenda de demandas representada nessas arenas públicas, exatamente porque não apresenta vínculos associativos com organizações sociais que a representem. Outro limitador apontado pelos autores são as fortes desigualdades sociais e econômicas entre os municípios que também podem revelar-se como ameaças ao projeto participacionista. Um terceiro limitador é que a abertura de canais para a participação da sociedade não aparece como resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pelo governo federal, vinculada às políticas descentralizadas. Desse modo, o conselho passa a ter um significado muito mais como estrutura burocrática para que os municípios consigam o repasse de recursos, do que de fato uma extensão da participação cidadão na gestão pública.

Quarto ponto que limita a ação dos conselhos, agora em termos do seu funcionamento, é exatamente a sua capacidade decisória, sobretudo, no que diz

respeito a garantia do acesso a informações; aos processos de fiscalização e tomada de decisão em torno da gestão das políticas sociais. O estudo demonstra que em municípios de tradição participativa, os conselheiros conseguem desempenhar um papel de gestão-compartilhada e democrática; em municípios de forte tradição autoritária ou de baixa densidade democrática, os conselheiros não são capazes e não possuem meios de modificar essa realidade, estando nas mãos do próprio poder público democratizar (ou não) as informações administrativas.

No contexto desta tese, ao discutirmos sobre os diferentes atores sociais que atuam no campo das políticas educativas de nosso país, é importante lembrarmos que ainda estamos distantes de uma universalização do direito a educação pública de qualidade, que garanta uma formação realmente capaz de gerar cidadãos críticos (aptos a “lerem o mundo”, como diria Paulo Freire). Também enfrentamos dificuldades para o maior envolvimento da sociedade brasileira na cobrança desse direito, ainda visto como um problema “do governo” ou “dos pobres”.

Apesar dessas características, desde o final dos anos 1980, experiências democráticas de “parceria” entre Estado e sociedade civil passaram a existir no país. Algumas delas foram baseadas fundamentalmente, na partilha do poder e da responsabilidade entre o Estado e grupos sociais que, juntos, atuam de forma mais efetiva e com maior sucesso nos vários problemas que afligem grande parte da população do país. Na educação, por exemplo, Teixeira (2003) cita uma parceria entre Estado e sociedade civil considerada exitosa por democratizar a formulação e a implementação de políticas públicas no setor.

A autora aponta o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de São Paulo (MOVA-SP) como um exemplo de política pública implementada por meio de uma “parceria” entre Prefeitura de São Paulo (gestão de Luiza Erundina, 1989-1992) e diversos movimentos populares e entidades sociais que atuaram juntos contra o analfabetismo. A proposta pedagógica desse projeto foi resultado de uma elaboração conjunta e essa experiência mostrou que o envolvimento da sociedade civil pode trazer um resultado qualitativamente e quantitativamente melhor do que a ação estatal isolada²⁰. Entretanto, o município

²⁰ Ver SILVA, Carla Cecília. Explorando novos caminhos para a democracia – os desafios da participação popular na gestão pública e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos na Cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – IFCH, Unicamp, Campinas, 1998.

do Rio de Janeiro não tem histórico de governos democráticos que tenham estimulado uma maior participação da sociedade civil na discussão e tomada das decisões. Por aqui, o termo “parceria” é alvo de muitas controvérsias, principalmente no momento atual, quando é utilizado de forma reduzida e limitada quando o tema é a maior participação da sociedade civil.

Os anos 1980 possibilitaram a abertura de espaços para que políticas públicas fossem realizadas de forma conjunta com a sociedade, mas em um contexto de conceitos difusos, sobretudo quando co-existem visões de Estado, de sociedade civil, de esfera pública e de cidadania muito diferentes disputando hegemonia, descentralização e parceria podem ter significados muito diferentes. Mas nossa discussão não se resume ao debate sobre uma maior centralidade ou não do Estado no desenvolvimento das políticas públicas. Nossa intenção é discutir a fragilidade de um modelo que se diz mais democrático por descentralizar estruturas, sem considerar a ampliação da cidadania da população, com a garantia de direitos fundamentais, entre eles o da educação pública de qualidade. É preciso entender, portanto, as diferentes concepções que estão em jogo nesse debate e para isso, faremos um breve recorrido sobre os desafios que a sociedade brasileira vivenciou durante a década de 1990.