

## 4

### **Reformas “modernizadoras” e uma nova redefinição de sociedade civil e de Estado brasileiro**

No capítulo anterior vimos como o retorno ao regime democrático no final da década de 1980 redefiniu os papéis da sociedade civil e do Estado brasileiro e tornou freqüente o uso de termos como cidadania, participação, movimentos sociais, ONGs e sociedade civil, que visavam contrapor o totalitarismo inerente a ditadura militar. E esse discurso pelo fortalecimento da sociedade civil continuou de forma ainda mais generalizada e corrente após o período de transição democrática, sendo repetidos pelos mais diferentes atores sociais. Em relação a educação, as fronteiras historicamente fluídas e inconstantes que delimitavam os interesses privados e públicos no campo educativo brasileiro permaneceram presentes durante o período de transição democrática e, como veremos neste capítulo, essa mesma questão irá permanecer durante os anos 1990.

Se as demandas cidadãos do voto e dos direitos políticos e civis foram características fortes para se pensar a sociedade brasileira durante os anos 1980, a década seguinte precisa ser lembrada pelas profundas reformas econômicas que defendiam o fortalecimento da sociedade civil, da cidadania e da participação social dentro de um enquadramento ideológico que visava diminuir um Estado “excessivamente provedor”, para torná-lo mais “eficiente” na tentativa hegemônica da corrente do discurso neoliberal, como discutiremos neste capítulo.

#### 4.1

#### **Reduzir o que nunca foi grande na educação: reformas neoliberais e o Estado Brasileiro**

Na história política e social do Brasil é possível reconhecer diferentes mudanças do papel do Estado. Se até o final dos anos 1970 o Estado seguiu princípios desenvolvimentistas (sustentado pela idéia de um “Estado forte em

marcha”<sup>1</sup> com enfoque na industrialização e substituição de importação), a partir de meados dos anos 1980 este mesmo Estado se viu forçado a diminuir sua capacidade e ação como resposta a uma forte crise econômica originada por diferentes razões: um enorme déficit fiscal, a incapacidade de cumprir tarefas e funções demandadas interna e externamente, a perda de legitimidade frente a sua população e por transformações estruturais e restrições impostas pelo ambiente internacional cada vez mais globalizado (Vellinga, 1997; Sikkink, 1993).

Para sair desta crise (comum a grande parte dos países em desenvolvimento naquele período), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio definiram regras básicas que deveriam ser cumpridas por todos os países que quisessem participar do mercado mundial. Foi a partir do “Consenso de Washington”, em 1989, que os principais órgãos de financiamento internacionais exigiram reformas a serem realizadas nos países em desenvolvimento. Na “nova” lógica o lema era bem conhecido ao pensamento liberal clássico: mercado sempre que possível, Estado apenas quando necessário<sup>2</sup> (Przeworski, 1998).

A “receita” ditava a descentralização do Estado, visto como incapaz para desenvolver políticas sociais devendo, portanto, descentralizar, privatizar empresas públicas e compartilhar suas responsabilidades com outros setores da sociedade (tanto empresas privadas, quanto associações ou organizações não-governamentais sem fins de lucro). Foi a partir dessa perspectiva neoliberal de “Estado menor” que, durante a gestão de Fernando Collor, Itamar Franco e de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (que governou o país por oito anos), o Estado brasileiro entrou em um profundo processo de reformas.

Cohn (1995) critica a limitação do recorte neoliberal, mas reconhece que parte de sua análise estava correta na particular realidade brasileira. Existe no Brasil, aponta a autora, um padrão histórico de pouco alcance e de desigualdades profundas de atuação estatal no setor das políticas sociais e de combate à pobreza no país. A autora caracteriza o sistema de proteção social brasileiro até as reformas de 1990 por seu alto grau de centralização, com diretrizes ditadas no

---

<sup>1</sup> Um dos lemas repetidos durante o Governo de Jucelino Kubitschek, analisado detalhadamente por Sikkink (1993:548).

<sup>2</sup> O Consenso de Washington ocorreu em 1989, mas teve como base o pensamento do liberalismo clássico. A frase citada foi parte da doutrina de intervenção estatal encarnada no Programa de Bad Godesberg do Partido Social Democrata Alemão de 1959, mas representou bem o ideário do Estado Mínimo defendida pelos neoliberais trinta anos depois.

nível federal; oneroso, priorizando vários serviços prestados pelo setor privado; discriminatório e injusto; com fontes instáveis de financiamento; com programas e políticas opostos uns aos outros, com baixa eficiência, de vida efêmera e impermeável ao controle público. Em síntese, para a autora, discutir as reformas neoliberais e a diminuição do Estado brasileiro não pode deixar de fora a incapacidade histórica deste Estado (grande ou pequeno, mas sempre ineficaz) de diminuir desigualdades e investir em políticas sociais.

No campo educativo essa “incapacidade histórica”, para usar o termo de Cohn (1995), também está presente. Mas com outra configuração. Na educação essa incapacidade está vinculada, sobretudo, a escassez de investimentos no setor e a tradição de delegar aos setores privados (lucrativos ou não) o que seriam suas responsabilidades. Sobre a descentralização do setor – tão propagada durante os anos 1990 – vários autores identificam que o maior problema não foi a descentralização em si, visto que já existia o debate desde a Assembléia Constituinte de 1988, mas a forma repentina e quase irresponsável de como essa descentralização foi feita em país de imensas desigualdades regionais.

Souza (2001), por exemplo, ao discutir o modelo federalista no Brasil e ao analisar minuciosamente os debates ocorridos durante a Assembléia Nacional Constituinte, afirma que a vitória dos governos locais durante a Constituinte, aumentando seus recursos e autonomia política, significou o fortalecimento da democracia via a descentralização, mas, por outro lado, a mesma autora reconhece que durante a década de 1990, muitas dessas conquistas foram revisadas através de Projetos de Lei vindos do Executivo, que centralizou recursos em nome de medidas macro-econômicas, sem que a União se encarregasse das funções sociais, deixando à margem os compromissos assumidos com municípios e estados para a gestão pública na área social.

Peroni (2006b) também discute as reformas educativas dos anos 1990, e assim como Cohn (1995) e Souza (2001), pontua essa histórica fragilidade das políticas sociais do Estado brasileiro. A autora também critica o centralismo autoritário que tornava o Estado incapaz de desenvolver uma educação pública ampla e inclusiva, e faz uma importante ressalva sobre as análises econômicas que justificavam a crise financeira dos Estados como resultado apenas de uma política exageradamente provedora. Nesse rápido diagnóstico neoliberal, diz a autora, não era incluída uma investigação mais sólida sobre a existência ou não desse suposto

perfil “provedor” dos Estados, principalmente no campo social. No caso da educação brasileira, por exemplo, esse Estado provedor nunca ocorreria. Tampouco foi considerado, neste diagnóstico neoliberal, investimentos voltados para que houvesse uma ampliação do controle social no desenvolvimento de políticas públicas em um país de pouca tradição de governos democráticos e participativos. Como vimos no capítulo anterior, na sociedade brasileira descentralizar não significa democratizar relações.

A partir das reformas, no que se refere às práticas educacionais, a maior descentralização dos gastos, municipalizando e estadualizando responsabilidades sem considerar a pouca permeabilidade democrática dessas instâncias governamentais, e sem fazer com que esse repasse de responsabilidades fosse acompanhado de repasse compatível de verbas<sup>3</sup>, não tornou mais transparente e “eficiente” – para usar o termo recorrente na época – a gestão pública. Ao contrário, como alerta Peroni (2006b): as reformas no setor educativo tenderam a diminuir o controle da população ao procurar separar a economia das decisões político-democráticas (as decisões econômicas e administrativas deveriam ser feitas por técnicos economistas ou administradores e não a partir de discussões políticas); ao limitar à sociedade civil um papel limitado e pontual, voluntarista e não-politizado, de prestar serviços para aplacar as imperfeições do mercado por meio das OSCIPes; e ao municipalizar o Ensino Fundamental, ente federativo de menor recurso e capacidade financeira, fragilizando assim, as possibilidades de maiores investimentos para o processo de universalização com qualidade, da educação básica ao mesmo tempo em que começam a ser desenvolvidas avaliações nacionais que criam rankings baseados no desempenho dessas mesmas redes municipais de ensino.

Rivero (1999), ao analisar o desenvolvimento do setor educativo na

---

<sup>3</sup> Apesar de existir uma legislação que estabelece que o Governo Federal deva complementar recursos em todos os Estados (e Municípios) que não alcançassem, com receita própria, o valor médio nacional por aluno, desde 1998 esse critério foi desrespeitado, adotando-se valores muito inferiores ao estabelecido na legislação. Em 2009, várias organizações da sociedade civil entraram com uma ação no Supremo Tribunal de Justiça para que o Governo repassasse para os Estados e Municípios o total devido em todos esses anos. Essa demanda foi reconhecida pelo STJ em agosto de 2010 e até o momento de escrita desta tese, esses valores estavam ainda em debate, assim como a forma como esses recursos iriam ser redistribuídos aos estados e municípios do país. Em síntese, a União não cumpriu o repasse de valores constitucionalmente definidos e a sociedade civil tardou dez anos para conseguir – por meio do poder judiciário – este recurso destinado à educação, mas passada uma década, ainda não assegurou os valores corrigidos e a forma mais transparente de fazê-lo.

América Latina durante a década de 1990, resalta dois elementos que chamavam poderosamente a atenção dessa nova retórica: a eliminação da idéia de mobilidade social como um dos objetivos da educação escolar e a proposta de subordinar os processos educativos às necessidades econômicas. Cálculos sobre custo/benefício e a taxa de retorno influíam diretamente na decisão de prioridades do governo e para a concretização dessas reformas é iniciada uma verdadeira “batalha política”, como descrito por Torre (1998:12), sendo fundamental a capacidade do Estado de “mobilizar apoios” para implementar ditas políticas e “neutralizar aqueles que se opõem a elas”. No Brasil, esse processo ocorreu com tamanha força e vitalidade que Kruppa (2000:19) afirmou que

seria “simples”, pouco reveladora a atribuição ao BM (Banco Mundial) das reformas educacionais em curso nos países de terceiro mundo, se não percebermos as articulações feitas para que isso ocorresse, no interior dos próprios países. As reformas brasileiras, nos anos 90, aperfeiçoaram-se e com certeza têm surpreendido a própria equipe do BM. Os brasileiros que dela participaram são mais BM, que o próprio Banco. E isto é uma ação, de certa forma prevista, pelo BM, na sua forma/arquitetura organizacional que veicula um determinado “clima institucional”, via publicações próprias amplamente difundidas e repetidas pelos principais veículos de comunicação de massa do país e através de seus cursos de formação voltados para administradores públicos de diferentes países latino-americanos.

No Brasil, a “arquitetura organizacional” de difusão dessa receita que fundamentou as reformas do Estado estava unida à corrente teórica da Terceira Via. Bresser Pereira (1996), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado em todo o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e Ministro da Ciência e Tecnologia nos primeiros seis meses do segundo mandato deste mesmo Presidente, foi o mentor da Reforma do Estado no Brasil. Defendeu o diagnóstico neoliberal para a crise do capitalismo (a incapacidade de um Estado provedor) e este diagnóstico também apontava a constituição de uma parceria entre a esfera pública e a privada para a oferta de serviços públicos, dentre os quais a educação. Aliás, o campo educativo também teve um interlocutor e eficiente defensor dessas reformas: o Ministro de Educação Paulo Renato Souza, quem foi escolhido como um dos dois presidentes do *External Advisory Panel*, organismo que serviu de consulta na elaboração do documento “Educação - Setor Estratégico”, de 1999, elaborado e difundido pelo Banco Mundial para todos os países que seguiram suas receitas contra a crise.

Dessa forma, o sistema público de educação brasileiro passou pelas reformas “modernizadoras”, desenvolvidas a partir de princípios liberais que visavam diminuir um estado exageradamente provedor, mas que de fato, nunca o foi. Embasado teoricamente na Terceira Via, procurava solucionar elevados índices de repetência e deserção escolar, além da persistência do analfabetismo absoluto e funcional através da descentralização e das parcerias público-privadas. Foram estas as reformas que tentaram também dar respostas a uma das mais baixas porcentagens latino-americanas de matrícula no ensino médio (cerca de 30% da população com idades entre 15 e 17 anos), e as más condições de trabalho docente.

Foi nesse contexto que o discurso governamental do período incentivou o fortalecimento do conceito de “autonomia” e de “parcerias”, ao mesmo tempo em que instituía a realização de exames nacionais para avaliar a qualidade do ensino ministrado em escolas de todo o país. Mas é preciso considerar: 1) como essa “autonomia” defendida no contexto das reformas não tinha conexão direta com as condições das instituições educativas em vivenciarem tal autonomia (o Estado se eximia cada vez mais da responsabilidade de financiamento<sup>4</sup>); 2) a decisão de descentralização é acompanhada pela decisão de se criar um parâmetro curricular com vigência nacional, assim como avaliações nacionais que impõem dinâmicas comuns para todo o país. Descentralização de gestão e centralização de avaliação cria movimentos contraditórios na gestão pública escolar; 3) avaliações nacionais desconectadas a investimentos complementares e apoio pedagógico para as instituições avaliadas favorece o predomínio de uma lógica de mercado competitiva, criando um ranking cruel que divide e fragiliza a rede pública, em lugar de fortalecê-la: passa a ser cada vez mais atraente a compra de sistemas de ensino privados que dêem resultado ao curto prazo; e 4) o “fortalecimento” da sociedade civil foi reduzido ao discurso de parcerias voluntárias ou de contratação de serviço de organizações não governamentais, sem espaço para que estas realmente participem na discussão e definição de políticas públicas.

Sobre este último ponto, o conceito de sociedade civil defendido publicamente pelo Governo do Fernando Henrique Cardoso parecia fazer referência apenas a um conjunto de empresas, fundações, organizações solidárias

---

<sup>4</sup> Ver informações disponíveis em nota anterior.

e voluntárias, vistas como uma dimensão social pública e não-estatal, parceiras fundamentais para o desenvolvimento da educação pública desde que limitadas a prestarem serviços pontuais. ONGs ou movimentos que não se encaixassem nesse perfil eram vistos como “neobobos” ou “primitivos”. Desse modo, apesar das conquistas institucionais de participação presentes na Constituição de 1988, foi pequeno ou quase nulo o espaço para que movimentos organizados participassem da discussão sobre essas parcerias do Estado com organizações da sociedade civil para o desenvolvimento da educação. Também é preciso olhar com mais propriedade dois novos conceitos que ganharam visibilidade durante a década de 1990: filantropia empresarial e responsabilidade social.

## 4.2

### **A filantropia empresarial na educação e as disputas no terceiro setor**

Novos atores coletivos entraram em cena na educação pública durante a década de 1990: as fundações empresariais que constituíam a categoria privado sem fins lucrativos, voltado para áreas de interesse público. Com a emergência deste grupo, alguns termos passaram a ter mais visibilidade na sociedade brasileira, tais como filantropia empresarial, responsabilidade social e investimento social. Também passou a ser recorrente o uso do termo terceiro setor para representar apenas esse conjunto de organizações, excluindo outros coletivos, associações ou movimentos organizados que também estariam fora do mercado e do Estado. Desse modo, o próprio termo “terceiro setor” encontrara-se em disputa, sendo muitas vezes reduzido à filantropia empresarial ou à responsabilidade social.

Segundo Melo Neto e Froes (2001), filantropia empresarial seria caracterizado por ações de caráter assistencialista, organizadas por empresas, sem demandarem gerenciamento continuado ou uma maior integração com outros sujeitos sociais. Seria constituída principalmente, por ações pontuais e individuais, em contraste com a idéia de responsabilidade social que também faz referência ao contexto empresarial, mas teria em sua origem uma preocupação estratégica de fomentar ações que fortaleçam a legitimidade da empresa em uma proposta de

desenvolvimento social e sustentável frente ao público. O Instituto Ethos<sup>5</sup> tem sido um dos principais responsáveis pela difusão do conceito de responsabilidade social no país. Em sua página da Internet, consta a seguinte definição:

Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais.

Geralmente, a instrumentalização da responsabilidade social ocorre por meio da implementação de programas que incluam o balanço social<sup>6</sup> da empresa e o desenvolvimento de projetos de parceria com outras organizações da sociedade civil em áreas de interesse social, como meio-ambiente, segurança pública e educação. Seria dentro do conceito de responsabilidade social que estaria incluído o termo “investimento social privado”. Segundo definição do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que reúne diferentes empresas e fundações empresariais nesse tipo de investimento no país,

Investimento social privado é o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Incluem-se neste universo as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias ou indivíduos. (...) Diferentemente do conceito de caridade, que vem carregado da noção de assistencialismo, os investidores sociais privados estão preocupados com os resultados obtidos, as transformações geradas e o envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação.

Vale destacar a preocupação em aferir resultados: investimento social irá se diferenciar do assistencialismo justamente por ser percebido como um

---

<sup>5</sup> O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma organização sem fins lucrativos, caracterizada como Oscip, criada em 1998 por um grupo de empresários e executivos oriundos da iniciativa privada. Em sua página da internet define sua missão como: “mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerirem seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável”. É também uma referência internacional no tema responsabilidade social, desenvolvendo projetos em parceria com diversas entidades no mundo. Informações disponíveis em sua página na Internet: [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br), acessada em agosto de 2010.

<sup>6</sup> Balanço social é um demonstrativo publicado anualmente pela empresa reunindo um conjunto de informações sobre os projetos, benefícios e ações sociais dirigidas aos empregados, investidores, analistas de mercado, acionistas e à comunidade. Também tem sido um instrumento estratégico para avaliar, multiplicar e dar maior visibilidade ao exercício da responsabilidade social corporativa.

investimento, ou seja, existe a preocupação na geração de resultados positivos para a sociedade e para a imagem da empresa. Para isso, as formas de monitoramento das atividades desempenhadas são constantes e envolvem uma equipe de profissionais, entre eles assistentes sociais, pedagogos e educadores, o que fortalece a profissionalização do terceiro setor. Mas, por conseguinte, de onde viria o termo terceiro setor?

De acordo com Landim (1999) o termo terceiro setor seria mais abrangente que o setor empresarial, pois tem origem nos Estados Unidos, país fortemente marcado pelo associativismo e pelo voluntariado em uma difundida cultura política baseada em princípios liberais. Montañó (2007) faz uma definição muito próxima à citada autora, mas discute como esse termo termina por limitar a participação efetiva da sociedade civil, visto que dentro desta perspectiva liberal “é como se o ‘político’ pertencesse apenas à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse somente à sociedade civil, num conceito reducionista de participação política” (Montañó, 2007:53).

A observação de Montañó (2007) pareceu-nos bastante pertinente ao percebermos o modo como o termo terceiro setor tem sido utilizado dentro de uma lógica reducionista que visa a terceirização de responsabilidades do Estado. Como o autor alerta: era necessário “resolver” o problema de dicotomia entre o público e o privado tendo em mente a certeza de que o público não consegue dar conta das demandas privadas da população – concepção claramente de inspiração liberal.

No Brasil, existe dificuldade em se definir quais são as entidades que compõem esse setor, visto que alguns autores incluem organizações formais, outros as atividades informais, individuais ou coletivas; também existem aqueles que fazem referência apenas a fundações empresariais, outros que as excluem. De qualquer forma, durante a realização do trabalho de campo desta pesquisa foi possível notar que dentro do espaço da CONAE, por exemplo, onde existiram diferentes setores e segmentos sociais participantes, representantes de movimentos sociais ou de organizações ligadas a estes, tendiam a usar o termo apenas para se referir a organizações ligadas aos setores empresariais (fundações privadas), mas não ao conjunto de instituições e movimentos presentes na conferência. Essa tendência pode indicar a existência de uma disputa sobre o próprio termo “terceiro setor”, que muitas vezes significa apenas ações de

voluntariado e de assistencialismo, como, por exemplo, na definição de Fernandes (2002:27):

[terceiro setor é constituído por] organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais de caridade, da filantropia, do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, á incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil.

Desse modo, o discurso sobre o terceiro setor no Brasil também tem sido um tema de poucas definições, sendo majoritariamente utilizado pela área de administração e promovido pelos representantes de setores ligados a empresas. Neste contexto empresarial, como aponta Telles (1994), o termo terceiro setor tem contribuído para fortalecer uma idéia superficial de que *todo* tipo de participação colabora com a cidadania. Uma “cidadania neoliberal”, como define a autora, que possui uma ênfase que se restringe à participação, à solidariedade, mas deixa de lado as questões da universalização dos direitos e sem fazer referência à necessidade de uma cultura pública desprovida de privilégios.

Reconhecendo essas disputas sobre o significado do termo terceiro setor, é preciso esclarecer que em nosso trabalho adotaremos o termo “terceiro setor” para referir-nos às organizações sociais formadas no contexto da sociedade civil, sejam elas ligadas ou não a setores empresariais, voluntárias e assistencialistas como indicado por Fernandes (2001), como também profissionalizadas e com forte origem na educação popular, como vimos nos capítulos anteriores exemplos de ONGs e movimentos com este perfil. Entendemos que desse modo, não fragilizamos ainda mais o conceito amplo de sociedade civil e de participação cidadã que acreditamos, diretamente conectados ao de esfera pública e ao princípio de participação democrática. Restringir o termo terceiro setor a apenas um desses grupos – neste caso, fundações empresariais – seria, em nossa opinião, favorecer a consolidação de uma lógica de cidadania pouco vinculada com a preocupação de universalização de direitos e democratização da sociedade como alerta Telles (1994).

Nesse terceiro setor existem conflitos de interesses de diferentes grupos o que torna ainda mais necessário o reconhecimento de como no campo educativo a questão do voluntariado e do investimento social tem se sobreposto a outros

discursos também presentes na sociedade civil quando o tema é a parceria entre escolas públicas e ONGs. O Movimento Todos pela Educação, por exemplo, que congrega diferentes institutos, fundações e empresas para desenvolvimento de projetos na área educativa tem tido muito mais destaque nos principais veículos de comunicação, do que outros coletivos não ligados diretamente a empresas que atuam pelo fortalecimento da educação pública no país<sup>7</sup>. E esse maior destaque pode ser entendido por várias razões, entre elas o fato de fazer parte deste grupo, grandes empresas de comunicação, como também o grande volume de investimentos feito por esse setor, principalmente via dedução de impostos.

O Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) realizou entre 2005 e 2006 um censo sobre os investimentos sociais realizados pelo Grupo de Instituto, Fundações e Empresa (GIFE). O GIFE é composto por instituições, fundações e empresas que disponibilizam recursos privados para fins públicos, e constatou que este grupo tem atuado majoritariamente nas áreas de educação, meio ambiente e saúde, nesta ordem de prioridade. Aliás, 73% dessas organizações filiadas ao GIFE investem em educação e 50% em “promoção social”. Em muitos casos, os investimentos sociais se dão próximos às áreas de interesse das empresas executoras dos projetos ou financiadoras das instituições, que definem, de forma autônoma, suas linhas de ação por critérios próprios e independentes. A estimativa é que, no seu conjunto, estas instituições investiram mais de um bilhão de reais no ano de 2005 na área social e envolveram mais de seis mil pessoas entre assalariados e voluntários, na implementação de seus programas.

Há motivações implícitas para o investimento empresarial em áreas sociais que vão desde formas modernas de marketing empresarial até estratégias de recursos humanos para melhorar as relações dos funcionários com a empresa, ajudando assim a aumentar o nível de produtividade, passando ainda por tentativas de estabelecer relações amigáveis com a comunidade ao redor da empresa, como nos conta um dos representantes de empresa que estabeleceu parceria com uma escola pública carioca:

---

<sup>7</sup> No Jornal Folha de São Paulo, por exemplo, o movimento foi citado em 32 matérias nos últimos três anos, enquanto a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (movimento formado por um conjunto de organizações, sindicatos e movimentos sociais não ligadas a empresas) foi citada apenas uma vez. No portal Globo.com, o Todos pela Educação foi citado mais de 150 vezes nos últimos três anos e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apenas 25.

Desenvolvemos, de fato, um estudo muito frio e mercadológico para descobirmos qual causa impactaria o produto de maneira mais positiva. Vincular a marca à causa das pessoas com deficiência era uma maneira de nos diferenciarmos da concorrência e soubemos do trabalho desenvolvido por uma escola municipal próxima a nossa sede. (...) Ficamos impressionados pela força de vontade da diretora e chegamos a convidá-la a fazer palestras para os nossos funcionários, como um exemplo de superação (representante do núcleo de responsabilidade social de indústria farmacêutica)<sup>8</sup>.

Entre os diferentes motivos que originaram as parcerias entre empresas ou fundações empresariais e escolas públicas cariocas, existe a preocupação pelo fortalecimento de uma determinada “marca” e desse modo, melhorar o lucro empresarial combinando este com o discurso de responsabilidade social. Mas se terceiro setor não inclui somente organizações ligadas a setores empresariais, é preciso investigar que tipo de impacto a ação dessas organizações e de outras tem tido nas escolas. Algo que iremos discutir no quarto capítulo, porque, como analisa Gohn (2000:94):

[O Terceiro Setor] ganhou espaço nos anos 90 porque passou a desempenhar o papel de intermediação entre o Estado e a sociedade, antes ocupado pelos movimentos sociais populares, sindicatos e ONGs combativas. Só que ele assume aquele espaço numa nova conjuntura e correlação de forças: agora é para implementar e executar políticas sociais, desativadas nas instâncias de execução pertencentes aos órgãos estatais, transferidas para a sociedade civil organizada em parcerias entre o setor público e o público não estatal. O entendimento sobre a construção desses espaços se insere na dinâmica da luta social, a reestruturação das políticas públicas está no centro da questão.

A transferência de fundos públicos do Estado para os programas de parceria com a sociedade civil organizada é reduzida, então, pela transferência de recursos (via dedução de impostos, via financiamento de projetos) às organizações do terceiro setor. Essa transferência ou indicação de recursos se apresenta como parte de um programa de racionalização dos gastos, busca de maior eficiência, e uma resposta à urgência de cortes públicos (pensando na redução do tamanho da burocracia estatal). Mas, como ressalta Gohn (2000:95):

A transferência de fundos do Estado para entidades do Terceiro Setor altera a relação cidadão- Estado. Na época que o Estado alocava diretamente verbas para

---

<sup>8</sup> Depoimento do coordenador da área de marketing da empresa farmacêutica indicada como parceira de escolas públicas cariocas coletado durante a realização de pesquisa do Instituto Desiderata. Comunicação pessoal, 2009.

setores sociais, ou atendia a pressão organizada de determinados grupos ou movimentos, ele estava atendendo a sujeitos coletivos. À medida que a verba é transferida para ser gerenciada por uma entidade da sociedade civil, o atendimento ocorre aos usuários na qualidade de cidadãos individuais, clientes e consumidores de serviços prestados pelas entidades do Terceiro Setor, que ocorrerá o atendimento. As novas entidades reformistas do Terceiro Setor são organizadas menos como lugar de acesso aos direitos de uma cidadania emancipatória e mais como lugar de exercício de uma cidadania outorgada, de cima para baixo, que promove a inclusão de indivíduos a uma rede de serviços de forma assistencial. Os novos cidadãos se transformaram em clientes de políticas públicas administradas pelas entidades do Terceiro Setor.

Ao destinar verbas públicas para que ONGs desenvolvam serviços, fragiliza-se, portanto, as formas e os caminhos de organização popular para exigir suas demandas. Não mais aos órgãos da administração estatal, mas às instituições relacionadas à justiça social, no caso de litígios. Com isso há uma redução do poder de negociação dos cidadãos e, como resultado, não há uma ampliação da esfera pública, mas uma retração, com a confusa fronteira entre o público e o privado que tende a produzir perdas de direitos sociais já conquistados. Entretanto, no caso da Secretaria de Educação carioca, até o momento, o discurso de parceria com organizações não-governamentais não significou a transferência de recursos públicos para a maior parte dessas organizações.

Como veremos no próximo capítulo, as organizações que atuam nas escolas não recebem verbas diretas da SME. Elas desenvolvem projetos nas escolas públicas via captação de recursos de fundações privadas ou organizações nacionais e internacionais. E se é assim, cabe a pergunta: o fato de não receberem verbas públicas resulta em uma garantia de que essa transferência de responsabilidades não esteja acontecendo? Ao delegar a complementação escolar dos estudantes ao setor privado não-lucrativo como estratégia de uma política de governo, a responsabilidade do Estado não passa a ser vista como favor, dependente do interesse “voluntário” dessas organizações? Isso não reduziria o já pequeno compromisso do Estado para a concretização de uma educação de qualidade em sua rede?

Com o fortalecimento do público não estatal, a propriedade e a responsabilidade da educação pública de qualidade são redefinidas e deixam de ser dever estatal; passam a formar uma preocupação pública de direito privado. Há certo tipo de ação coletiva que deixa de se estruturar sob a forma de movimentos sociais e passa a se organizar em grupos institucionalizados, que dependem de

recursos (de institutos empresariais privados, da cooperação internacional ou do próprio Estado), mas que contribui para um modo de apresentar propostas e soluções para o enfrentamento de problemas históricos na educação. Essa solução se tornou cada vez mais presente no contexto público a partir das mudanças nos marcos legais que regulavam as relações de parceria entre poder público e organizações não-governamentais, como veremos a seguir.

### 4.3

#### **ONGs: marcos legais que regulam um novo ator na educação**

O plano de governo de Fernando Henrique Cardoso, segundo Altman (2002:36), em 1994 já apresentava propostas de reformas educacionais alinhadas com as diretrizes do Banco Mundial, tais como:

A redução das taxas de responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora; o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino e o fortalecimento de parcerias com instituições privadas com fins públicos.

A gestão de Fernando Henrique buscou adequar o sistema de ensino à reforma do Estado brasileiro, em consonância com as orientações das instituições financeiras multilaterais. Em 1998, iniciou o processo de publicização de organismos estatais, tornando instituições governamentais em organizações sociais, com a Lei 9.637. No ano seguinte, é aprovada a primeira lei que organiza o sistema de trabalho de entidades e pessoas que atuam voluntariamente nas ações sociais e favorece a relação da certificação para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPes.

Um dos principais temas abordados pela Lei 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, é a instituição do termo parceria entre o governo e as organizações de interesse público. Essa lei estabelece, no Brasil, um novo disciplinamento jurídico às entidades integrantes do chamado terceiro setor e torna possível aos governos repassar recursos em ações desenvolvidas por estas organizações, além de definir parâmetros para um maior controle na execução de projetos sociais. Ela estabelece os critérios para as

organizações que poderão ser qualificadas como OSCIP, ou seja, as sociedades civis, associações e fundações, sem fins lucrativos, que tiverem em seus estatutos a finalidade e objetivos em conformidade com os requisitos agora determinados legalmente. Conforme sintetiza Camba (2004:26):

Dessa forma, foi instituído um primeiro marco legal englobando todas as entidades que formam o Terceiro Setor e que apresentem, em seus estatutos, objetivos ou finalidades sociais voltadas para a execução de atividades de interesse público nos campos da assistência social, cultura, educação, saúde, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, da ética, da paz, da cidadania e dos direitos humanos, da democracia e de outros valores fundamentais, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente. Podendo essas entidades relacionarem-se com o poder público federal, estadual ou municípios, visando à execução de atividades de interesse público por intermédio de um vínculo de cooperação entre as partes, que a lei denominou de termo de *parceria*.

Segundo Landim (1999), a Lei 9.790 era esperada pelas organizações que formavam a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, por permitir uma melhor definição de critérios para verificar a idoneidade de quem estaria apto a receber dinheiro público. Mas essas organizações ainda esperam novas legislações que permitam maior controle social da população e uma relação menos dependente do Estado para que essas parcerias também signifiquem maior democratização das definições de políticas públicas. Apenas em 2004, já no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, cria-se uma legislação que irá especificar o termo de parceria público-privada nas instâncias governamentais. A Lei 11.079 institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. E será a partir desse conjunto de Leis federais que os estados e os municípios irão iniciar o processo de publicização – tornando empresas estatais em fundações ou organizações sociais financiadas parcial ou totalmente por iniciativas privadas – e de parcerias entre governos locais e organizações sociais para o desenvolvimento de políticas públicas.

Arelaro (2007) analisa os impactos desses novos marcos legais na cidade de São Paulo. Lembra que em 2005, o então prefeito municipal da cidade de São Paulo – José Serra –, com menos de seis meses de gestão, propôs, por meio de Projeto de Lei (PL), a transferência da gestão de equipamentos públicos nas áreas da saúde e da educação para organizações sociais privadas, em especial para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Privado. Em um processo tumultuado e de muitas resistências de sindicatos e organizações ligadas aos

profissionais de educação, a proposta de privatização da gestão de creches municipais foi provisoriamente excluída do PL, que autorizava aos novos administradores estabelecerem nova hierarquia salarial, diferente da estabelecida no Estatuto do Magistério ou no Plano de Cargos e Salários dos Servidores Municipais. Como ironiza a autora: “tudo em nome do melhor e mais rápido cumprimento das metas de desempenho estabelecidas” (2007:914).

No Rio de Janeiro, foi durante a gestão de Sérgio Cabral e de Eduardo Paes que os novos marcos legais modificaram o contexto local da educação em um processo muito semelhante àquele vivido pelos profissionais de educação de São Paulo. Em 2007 foi sancionada a Lei 5.068, que institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, e, em 2009, foram aprovadas as Leis 5501 (estadual) e Lei 5026 (municipal), que dispõem sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização da sociedade civil de interesse público; e no município do Rio a Lei Complementar 105/2009, que institui o programa municipal de parcerias público-privadas – PROPAR-Rio, depois de quase um ano de intensos debates na Câmara dos Vereadores da cidade.

Os marcos legais trouxeram para a gestão local, um novo conceito de competência e de gestão pública que tem relação direta com o precário processo de municipalização do ensino fundamental. Como critica Arelaro (2007:915):

No processo turbulento e até irresponsável de municipalização de todo ou de parte significativa do ensino fundamental, seus dirigentes educacionais não conseguiram organizar, com um mínimo de condições objetivas e dignas de trabalho, um cotidiano escolar que favorecesse o florescimento de experiências pedagógicas singulares e interessantes nas suas redes públicas de ensino. Nem mais acreditam que seus professores sejam capazes de propor projetos de excelência pedagógica para suas escolas e, assim, para que não sejam novamente apontados como exemplo de um “pobre ensino pobre”, vêm adotando “contratos” com metas de melhoria de desempenho, em curto e médio prazos, com escolas e instituições que pouco ou nada têm a ver com suas cidades, suas histórias e seus moradores.

Dessa forma, em todo o país, vem crescendo o número de municípios que adotam metodologias produzidas por sistemas privados de educação<sup>9</sup> e tem sido recorrente a cobrança de metas de melhoria de desempenho em curto e médio

---

<sup>9</sup> Segundo dados levantados pela Universidade Estadual de Campinas, em 1999 apenas quatro cidades no país adotavam apostilas de sistemas privados de educação em suas redes de ensino, em 2009 esse número sobe para 32. Fonte: Estado de São Paulo, 03 de novembro de 2010.

prazos, sem considerar as condições dessas instituições. É nesse contexto que avaliações nacionais estão inseridas, fragilizando ainda mais o ensino público. No Rio de Janeiro, a atual equipe da Secretaria Municipal de Educação tem repetido o discurso a favor das “parcerias” com ONGs e priorizado a contratação de produtos e serviços feitos por fundações e instituições do terceiro setor desde os primeiros dias de gestão, como veremos no quarto capítulo deste estudo.

Importante ressaltar que no caso do Rio de Janeiro, o maior alinhamento entre poder executivo nas três dimensões (federal, estadual e municipal), o que durante a campanha eleitoral foi usado como um forte argumento para a vitória do candidato que disputava o governo municipal<sup>10</sup> pode ser visto hoje como um fator preocupante para a relação democrática. A força com que qualquer ação governamental possui a partir desse alinhamento, dificulta atividades organizadas por grupos sociais que procurem questionar tais ações. Fragiliza o espaço para a crítica, ainda mais quando o governo local possui maioria no poder legislativo (o partido do Governador e do Prefeito e de seus aliados, têm maioria tanto na Assembléia Legislativa quanto na Câmara Municipal do Rio) e os principais meios de comunicação parecem apoiar este projeto governamental<sup>11</sup>.

Discutiremos com maior profundidade a situação local a partir do quarto capítulo, mas antes é preciso destacar que as atuais iniciativas governamentais desenvolvidas na cidade do Rio de Janeiro e o discurso que acompanha estas ações não estão isoladas no cenário político nacional e tampouco surgiram com originalidade nesta região do país. Grande parte delas está vinculada a uma lógica que vem se implementando de modo continuado e forte no âmbito educativo. Acreditamos que o estudo de caso, situado na experiência carioca, poderá servir como um exemplo local relacionado a outros municípios que vivem situações semelhantes, pois a lógica de gestão empresarial e a de competitividade do mercado “invadem” cada vez mais, a gestão pública da educação, assim como o cotidiano das ONGs.

---

<sup>10</sup> O município possuía uma história de três gestões que se posicionavam como oposição ao Governo Federal, além de duas gestões estaduais também de oposição. Característica esta que foi ressaltada, durante a campanha, como uma das causas da precariedade da gestão fluminense.

<sup>11</sup> Durante a Assembléia de Profissionais de Educação ocorrida no dia 13 de maio de 2009, a coordenação do Sindicato de Professores do Rio de Janeiro denunciou que duas das principais empresas de comunicação do município não aceitaram distribuir em seus jornais (os dois de maior circulação do estado) um encarte pago pelo sindicato. Essa denúncia está sendo investigada pelo Ministério Público.

#### 4.4

### Lógica do mercado invade a gestão da educação pública e das ONGs

Em 1998, quase dez anos após o Consenso de Washington, Joseph Stiglitz (foi um dos principais economistas do Banco Mundial) faz um balanço das reformas e conclui que os mercados não são suficientes sozinhos, necessitando da intervenção estatal. A razão para essa revisão das propostas originais foi o expressivo aumento de desigualdades dentro e entre os 194 países que adotaram o receituário propagado como “única saída” para as crises dos países em desenvolvimento<sup>12</sup>.

Stiglitz defendia, nesse artigo, uma “segunda geração de reformas” (1998:13) para que fosse possível surgir um modelo de Estado que não somente garantisse a segurança de todos, mas também fosse capaz de priorizar objetivos sociais estratégicos para a promoção do desenvolvimento. O autor questiona a grande importância que técnicos economistas e administradores receberam durante as reformas, pois, se eles eram vistos como mais preparados por estarem distantes das disputas político-partidárias, também se demonstraram pouco sensíveis às necessidades da população. Mas apesar de suas análises, essa discussão não pareceu avançar dentro das organizações que fazem parte do Banco Mundial e apenas em 2008, quando os efeitos de uma forte crise na economia dos Estados Unidos foram refletidos em problemas sociais, políticos e econômicos em diferentes países do mundo, é que se retomou a discussão sobre o papel do Estado. Discussão breve e pontual em um momento em que o Estado norte-americano precisou fazer empréstimos milionários aos setores privados para restabelecer a economia nacional.

No Brasil, essa rediscussão sobre as decisões que deram o tom das reformas administrativas nos anos 1990 parece ter tido mais espaço nos discursos governamentais, que nas decisões administrativas. Entre os dias 20 e 30 de outubro de 2009, por exemplo, jornais e revistas paulistas de grande circulação nacional fizeram matérias, editoriais e entrevistas que focavam de forma

---

<sup>12</sup>Em 2003 a ONU apontou em seu Informe sobre Desenvolvimento Humano, o crescimento das desigualdades ao longo da década de 1990. Neste período, 54 países se tornaram mais pobres e em 21 deles, a fome foi intensificada. Cerca de um milhão de pessoas viviam com menos de um dólar por dia e o Índice de Desenvolvimento Humano obteve descensos alarmantes no período. Ver: [www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br)

extremamente positiva as reformas educativas lideradas pelo então Secretário de Educação do Estado de São Paulo, o ex-ministro Paulo Renato<sup>13</sup>. Em todas as notas o destaque estava para os valores vistos como essenciais para a melhoria da qualidade da educação no país: realização de exames para docentes; criação de um sistema de remuneração em bônus vinculados ao número de pontos obtidos nesses exames; políticas definidas com base a metas decididas de forma centralizada; cobrança por resultados no curto prazo; e a desqualificação dos sindicatos de professores acusados de “corporativistas”, ou de realizarem um “gangsterismo explícito” significando um “entrave para o bom ensino”<sup>14</sup>.

No Rio de Janeiro também foram muitas as manchetes desde os primeiros meses do ano de 2009 e ao longo do ano de 2010, que destacaram a qualidade da atual Secretária de Educação: sua visão de gestora empresarial, que institui metas para melhorar as notas a partir de avaliações centralizadas, que exige dos diretores a assinatura em contratos de gestão para suas unidades de ensino e aparece quase mensalmente nos jornais, lançando novos programas de parceria para as escolas públicas. Com tamanha proximidade da lógica empresarial e econômica, não foi difícil encontrar o debate educativo na sessão de economia nestes veículos de imprensa,<sup>15</sup> assim como expressões típicas da lógica empresarial no discurso dos atuais gestores públicos<sup>16</sup>.

A partir do recorrido histórico e do aprofundamento conceitual desenvolvido até aqui, talvez já seja possível apontar alguns indícios sobre como a lógica do mercado tem se estabelecido na área educativa nesses últimos anos. Essa lógica torna naturalizado no cotidiano escolar e na gestão governamental o uso de termos que antes estavam restritos ao universo empresarial como “clientela”, “público alvo”, “contratos de gestão”, entre outros. Também é possível encontrar manchetes sobre como a educação pode ser um interessante investimento privado, ao ter o seu valor ampliado no mercado, atraindo

---

<sup>13</sup> Alguns exemplos: “Mais um passo para melhorar o ensino”, *Jornal da Tarde*, 29/10/2009; “Contra o corporativismo”, *Revista Veja*, Edição 2136; “Valorização docente – Editorial”, *Folha de São Paulo*, 24/10/2009.

<sup>14</sup> *Revista Veja*, edição 2136, 28/10/2009, disponível em: <http://veja.abril.com.br/281009/contracorporativismo-p-019.shtml> Acessado em 06 de novembro de 2009.

<sup>15</sup> “Educação de resultado: escolas municipais terão de cumprir metas de qualidade de ensino e redução de gastos”, coluna *Negócios & Cia*, *O Globo*, 20/06/2009; “Metas para melhorar as notas do ensino”, *Caderno Cidade*, *O Globo*, 06/09/2009; “Lucro que vem das salas de aula”, *Caderno Economia*, *O Globo*, 16/08/2010.

<sup>16</sup> “Penso em educação como um negócio”, diz novo secretário estadual de Educação ao assumir o cargo, matéria publicada no *Caderno Cidade*, *O Globo*, 06/10/2010.

investidores estrangeiros e movimentando cerca de dois bilhões de Reais<sup>17</sup>. Também está incluída nessa lógica de mercado a visibilidade publicitária: matérias jornalísticas e vídeos institucionais passaram a fazer parte do planejamento da gestão da educação pública<sup>18</sup>. Também é notória a forma como grupos empresariais reunidos no GIFE e no movimento Todos pela Educação têm conseguido impor suas agendas nas discussões educativas: a principal demanda colocada na mídia hoje não faz referência ao necessário aumento do volume de recursos gastos pelo poder público para a melhoria da educação pública, mas a capacitação dos diretores escolares para uma melhor gestão<sup>19</sup>.

Como sinaliza Sauer (2005)<sup>20</sup>, a ênfase exagerada na gestão é parte da receita propagada pelo Banco Mundial durante os anos 1990. O autor lembra que este discurso foi absorvido pelos governos e como vemos atualmente, também por ONGs empresariais no Brasil. Desse modo as políticas educacionais terminam por reduzir muito o espectro de variáveis no diagnóstico dos problemas educacionais, sem incluir as diferentes condições concretas com as quais toda a equipe escolar atua. Este interesse que reduz variáveis, também tem referência a uma lógica administrativa que não busca maior democratização da gestão pública, mas torna propício um clima de maior obediência entre os profissionais da educação, como veremos mais adiante através do estudo de Shiroma (2003).

Outro tema usual na pauta midiática, assim como no discurso dos gestores públicos é a importância da meritocracia considerada como essencial para a

---

<sup>17</sup> Segundo notícia publicada no dia 16 de agosto de 2010, “Lucro que vem da sala de aula”, Caderno Economia, O Globo.

<sup>18</sup> De acordo com denúncias de professores da rede pública e de funcionários da SME, no Rio de Janeiro o poder executivo da pasta educativa passou a utilizar a estrutura de mídia organizada para fins educativos, como um meio de realizar vídeos publicitários sobre as melhorias da rede. Segundo essas informações, a premiada produtora MultiRio, que pertencia a rede municipal de educação carioca para a produção de materiais realizados pelas e para as escolas públicas, foi desarticulada e seu equipamento redistribuído para outros usos, sem nenhuma prestação de contas por parte da gestão governamental. Apesar de nossas tentativas junto a SME, não foi possível obter informações sobre esta questão.

<sup>19</sup> Para confirmar a visibilidade desse discurso sobre a importância da gestão escolar, no mês de agosto de 2010 a editora Abril lançou a revista “Nova Escola Gestão Escolar”, organizada pela Fundação Victor Civita, visando “contribuir com o trabalho de diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais e ajudar a promover o avanço da qualidade de ensino no país”, ver: <http://revistaescola.abril.com.br>. O Canal Futura lançou em 2009, uma série de dez programas jornalísticos sobre a boa gestão na escola pública, financiada pela Fundação Itaú, ver: [www.futura.org.br](http://www.futura.org.br). Esta fundação também financia cursos de formação continuada para gestores escolares em parceria com o Instituto Ayrton Senna, ver: [www.fundacaoitausocial.org.br](http://www.fundacaoitausocial.org.br)

<sup>20</sup> Entrevista da Ação Educativa com Adeum Sauer. Por Diego Azzi, março de 2005. Disponível no endereço: [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br), acessada em novembro de 2010.

melhora da qualidade de ensino público. Sobre o tema, é comum ignorarem-se pesquisas que apontam como os recursos estruturais, o clima escolar<sup>21</sup> e a relação da equipe escolar são elementos fundamentais para o bom desempenho educativo. Prioriza-se a lógica empresarial: provas que promovem a competição entre profissionais para aumentar a produtividade. Mas, como desenvolver um projeto educativo interdisciplinar, onde professores atuem em conjunto por objetivos pedagógicos comuns, se alguns irão receber salários diferenciados e todos estarão convivendo em um cotidiano marcado pela competição com provas que “premiar” e “punem” de acordo com critérios não discutidos pelos próprios sujeitos escolares?

Importante ainda salientar que nesse discurso privilegiado pelos meios de comunicação e pelo discurso de muitos gestores públicos, não existe indagação sobre o quanto o país está atrasado em relação aos investimentos públicos com a educação se comparado com países europeus ou até mesmo latino-americanos<sup>22</sup>, tampouco vemos reflexões sobre como o processo de municipalização tem gerado condições desiguais para esses investimentos, assim como não vemos na agenda pública discussões mais aprofundadas sobre o interesse lucrativo que faz da educação uma disputada área de negócio.

Ball (2004) escreve um interessante artigo onde procura analisar como essa lógica empresarial e de mercado está cada vez mais inserida nas políticas educativas. O autor faz um mapeamento sobre processos contemporâneos que atuam dentro e por meio das reformas educacionais no período de “pós-Estado da providência”, e que surge das mudanças do papel do Estado, do capital, das instituições do setor público e dos cidadãos e nas suas relações entre si. O autor ressalta duas tecnologias políticas que corresponderiam a essas mudanças: a privatização e a performatividade. A educação é uma oportunidade de negócios,

---

<sup>21</sup> O termo clima escolar se refere à cultura interna das escolas. Como componentes do clima escolar, em geral, são abordados os seguintes indicadores: as realizações pedagógicas e administrativas, as atitudes dos alunos e da equipe pedagógica em relação à escola, o conjunto de relações estabelecidas, assim como as percepções de todos os seus integrantes acerca do trabalho pedagógico realizado pela instituição de ensino e sobre a participação que possuem nestes processos (Franco e Bonamino, 2005).

<sup>22</sup> Em 2009, o Governo brasileiro investiu apenas 4,7% do PIB em educação (INEP/MEC), enquanto que o valor investido no Ensino Fundamental nos Estados Unidos ou no Japão é quase nove vezes maior do que no Brasil. Nossos gastos também são mais baixos que os de México e Chile. Importante ressaltar que o Escritório das Nações Unidas para Educação e Cultura (Unesco) em 2000, já recomendava que o investimento público em Educação deve ser, no mínimo, de 8% do PIB.

alerta o autor, que gera recursos de primeira grandeza e cria uma cultura de concorrência baseada no ranking e no marketing, e o mundo empresarial enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos<sup>23</sup>. E,

Nesta relação binária Estado/instituições privadas estão começando a se dissolver as fronteiras entre os campos sociais e econômicos, as quais se tornam cada vez mais porosas. Os efeitos de recontextualização estão se enfraquecendo. Existe uma multiplicação e uma efervescência do discurso sobre o “privado” e os “negócios” no setor público, articulado em especial por meio de noções como a de “parceria”.

Em outra passagem do texto, o autor deixa mais claro como ocorre esse processo na educação e a que tipo de parceria refere-se (Ball, 2004:1113):

A participação crescente do setor privado na gestão, na prestação e no financiamento de serviços do setor público é evidente em nível nacional – com a Inglaterra, a Grécia, a Alemanha, a Espanha e Portugal tomando a dianteira na Europa – e em nível regional dentro da Comunidade Européia. A Comunidade Européia considera as “parcerias” nos negócios “uma estrutura eficiente para mobilizar todos os recursos disponíveis para a transição rumo à economia baseada no conhecimento” (Lisboa, 2000, par. 41). Como explica Robertson (2002, p. 2): “Para os principais atores econômicos, como as grandes transnacionais (IBM, Cisco e Nokia, entre outras), participar da criação de um espaço educacional europeu significa gerar condições para investir no lucrativo mercado da educação sem os impedimentos dos arranjos institucionais existentes”.

A partir desses dados, é possível desconfiar sobre a existência de uma perspectiva política comum que norteia os gestores públicos e os editoriais dos veículos de comunicação citados anteriormente. Mas a questão não é só a diferença de perspectiva ideológica e política, mas a proximidade que estas podem ter com interesses econômicos privados de indivíduos ou grupos que circulam entre organizações da sociedade civil e em diferentes instâncias governamentais no campo educativo. Para analisar essas relações no Brasil, a pesquisadora Eneida Shiroma (2009) realizou um mapeamento de parte da rede que compõe o Projeto

<sup>23</sup> Dados citados pelo Ball (2004:1111) “Segundo a financeira Capital Strategies, sediada na City (coração financeiro de Londres), a ‘indústria dos serviços educacionais’ como um todo está crescendo rapidamente, ‘com taxas impressionantes de 30% ao ano’ (citado em *The Guardian Education*, 20/6/2000, p. 2). Segundo o relatório do *The Guardian*, desde janeiro de 1996, o Índice da Bolsa de Valores das Ações de Educação e Formação no Reino Unido (*UK Education and Training Shares Index*) tem sido significativamente melhor que os FT-SE 100.3 O ‘capital especulativo’ (*smart money*) está começando a se interessar pelos ‘serviços educacionais’.

Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PREAL)<sup>24</sup> e conecta as reformas políticas do campo educativo desenvolvidas desde os anos 1990 até os dias de hoje, com um mesmo grupo de empresas e organizações ligado a diferentes membros da gestão pública educativa no Brasil<sup>25</sup>.

Segundo a autora, o engajamento de empresários em redes de educação é coordenado em nível global pela parceria do Fórum Econômico Mundial com a UNESCO tendo em vista a consecução das metas do encontro Educação para Todos. Essa iniciativa, formalizada no Encontro Anual do Fórum em Davos, em janeiro de 2007, busca fomentar novas parcerias para educação (*Multi-Stakeholder Partnerships for Education*), fortalecer as contribuições do setor privado e disseminar informações sobre práticas exitosas. No Brasil, empresários articula-se em redes políticas como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE e o movimento Todos pela Educação, entre outros, para influenciar, mais diretamente, a formulação de políticas públicas para a educação.

Shiroma (2009) ressalta como alianças entre público e privado são renovadas, e distintos canais de influência e construção de governança são tecidos nessa rede. Para conhecer sua abrangência, a autora mapeou as participações de alguns dos membros brasileiros em organizações governamentais, não governamentais, públicas ou privadas, nacionais e internacionais. Começamos pelo já citado Paulo Renato de Souza, um dos ideólogos das reformas durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso e atual Secretário de Educação de São Paulo. Ele foi especialista e dirigente regional no Chile da Organização Internacional do Trabalho – OIT e da Organização das Nações Unidas – ONU nos anos de 1970. Em 1984, foi pela primeira vez Secretário da Educação do Estado de São Paulo, e de 1986 a 1990 foi reitor da Unicamp. Nos anos de 1990 foi gerente de operações e vice-presidente executivo do BID. De 1994 a 2001 foi Ministro da Educação no governo Fernando Henrique Cardoso.

Segundo a pesquisa, ao deixar o governo, o ex-ministro fundou uma empresa com ex-membros do governo. A Consultoria Paulo Renato Souza e

---

<sup>24</sup> O PREAL, criado em 1995, é uma parceria entre organizações do setor público e privado que procura identificar problemas, promover e implementar políticas educacionais.

<sup>25</sup> “As recentes reformas e políticas educacionais: rupturas e continuidades”, sessão especial ANPED, Caxambu-MG (2008) e posteriormente, esse mesmo artigo foi ampliado para sua publicação: “Ações em rede na educação: contribuição dos estudos do trabalho para a análise de redes sociais” (2009/prelo).

Associados atua nas seguintes áreas: busca oportunidades de investimento; captação de recursos com organismos multilaterais e assessoria à área pública, organismos multilaterais e bancos multilaterais em especial nos tópicos referentes às reformas educacionais, formulação da política educacional e desenho do marco institucional para a política educacional. Dentre os clientes dessa empresa encontram-se Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Grupo Prisa<sup>26</sup> (do qual faz parte a Editora Moderna), Grupo Positivo, Fundação Gerdau, Fundação Jacobs, Fundação Lemann, entre outras. Paulo Renato Souza também integra o quadro diretor da Fundação Lemann de capital suíço.

A Fundação Lemann<sup>27</sup> possui um Instituto de Gestão Educacional que fornece cursos e ações para gestores da educação em vários estados e municípios brasileiros, entre eles a cidade do Rio de Janeiro<sup>28</sup>. Um dos objetivos da Fundação Lemann, citado por Shiroma (2009:11) é dar “apoio à elaboração de Planos Municipais de Educação junto às Secretarias Municipais de Educação”. Para isso, desde 2003 oferece o curso “Gestão para o sucesso escolar”, atuando na formação de gestores de escolas. O projeto tem como parceiros a UNESCO, a UNDIME/SP, governos estaduais e conta com a colaboração do Consulado Geral dos Estados Unidos no Brasil, o Conselho Britânico, a Cultura Inglesa e o Canal Futura. O Instituto de Gestão Educacional oferece o referido curso que é um programa de formação em serviço para diretores de escolas públicas que tem por objetivos “introduzir a lógica da gestão por resultados na prática gerencial das escolas participantes, estimular a formação de lideranças participativas” (Shiroma, 2009:11).

---

<sup>26</sup> Paulo Renato, juntamente com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e Cristovam Buarque, pertencem ao Conselho Consultivo da Fundação Santillana no Brasil. O Grupo Santillana é o braço editorial do Grupo Prisa, principal empresa de comunicação em língua espanhola. Presente na América Latina desde 1964, a Santillana iniciou seus negócios no Brasil em 2001, ao adquirir as editoras Moderna e Salamandra. Em 2005, adquiriu 75% das ações da Editora Objetiva, uma das principais marcas do mercado editorial brasileiro.

<sup>27</sup> A Fundação Lemann foi criada em 2002, como um desdobramento do investimento da Família Lemann em programas que tenham como foco “a melhoria da educação no Brasil”. Seu fundador, Jorge Paulo Lemann é um empresário brasileiro considerado o terceiro homem mais rico do Brasil pela Revista Fobes de 2010 e um dos controladores da InBev, a fabricante de cervejas e refrigerantes resultante da fusão entre Brahma e Antarctica. Foi fundador da GP Investimentos, que atualmente é dona de 20% do Estácio Participações, grupo de educação de capital aberto, e a Fundação Lemann desenvolve diferentes projetos na área educativa.

<sup>28</sup> No Rio de Janeiro também desenvolve o Projeto Talentos, desenvolvido pelo Instituto Social Maria Telles (Ismart), que trabalha com crianças superdotadas, e a Fundação Lemann em parceria com a Secretaria Municipal do Rio de Janeiro, realiza provas de seleção dos mais eficientes alunos municipais, que passam a receber bolsas para estudarem em colégios privados considerados de elite.

A Fundação Lemann também desenvolve, desde 2001, o projeto “Escola Campeã”, em parceria com o Instituto Ayrton Senna. O projeto, que já atingiu mais de 50 municípios em 24 estados brasileiros, utiliza a metodologia da Fundação Luis Eduardo Magalhães, sediada na Bahia. Uma das principais publicações dessa Fundação intitula-se “Gerenciando a Escola Eficaz” que é distribuída às escolas do estado da Bahia e citado como “manual” na página da Secretaria Estadual de Educação<sup>29</sup>. Este livro foi coordenado por João Batista Araújo de Oliveira, consultor do Banco Mundial e autor de “A pedagogia do sucesso”, editado pelo Instituto Ayrton Senna. Ainda no que se refere à presença do mercado editorial na rede, percebe-se a importância não só na venda de livros didáticos ou para-didáticos comprados em grande quantidade pelo MEC, mas dos jornais, revistas semanais e demais publicações voltadas aos professores e gestores educacionais.

Segundo Shiroma, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação subsidia a distribuição do periódico *Nova Escola*, da Editora Abril, que pertence a família Civita, da Fundação Victor Civita. A revista passou a ser assinada para a distribuição gratuita a milhares de professores da educação básica tanto pelo Secretário Estadual de Educação de São Paulo (Paulo Renato), quanto pela atual Secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro (Claudia Costin) para serem distribuídas gratuitamente para todos os professores de suas redes de ensino. Além dessa revista, a Fundação Victor Civita também edita as coleções *Ofício de Professor* e *Ofício de gestor* e participa do projeto *Reescrevendo a Educação* com a Editora Ática e Scipione. Deste projeto participam como articulistas outros membros do PREAL, como Cláudio Moura Castro, economista e ex-diretor geral da CAPES e Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do Grupo Gerdau.

Como destaca Shiroma, essa imensa rede institucional certamente decorre dos relacionamentos de seus dirigentes. Por exemplo, Roberto Civita foi membro da rede interamericana PREAL, Claudia Costin, vice-presidente da Fundação Civita, foi Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado e Gerente de Políticas Públicas do Banco Mundial e atual Secretária Municipal do Rio de Janeiro e Cristovam Buarque foi o Ministro de Educação da primeira gestão do Governo Lula, confirmando um período de continuidade e não de rupturas com

---

<sup>29</sup> <http://www.educacao.institucional.ba.gov.br>, acessada em março de 2009.

essa lógica como veremos mais adiante. Também integram o Conselho Curador da Fundação Victor Civita, Cláudio Moura Castro e o Jorge Gerdau Johannpeter. Em 2006, o website desta fundação registrava parcerias com várias das organizações já mencionadas nesta tese, como o próprio Ministério de Educação, a UNESCO, a Fundação Roberto Marinho, entre outras. Em síntese, esse impressionante mapeamento permite verificar, como

Essas ações em rede disseminam valores, concepções e propostas, atuando de diversas formas sobre gestores, legisladores, os tomadores de decisão e formadores de opinião com atenção especial à mídia, educação à distância e mercado editorial. Ora ocupando cargos no governo, ora em fundações e organizações não-governamentais ou em empresas privadas, os membros do PREAL continuam influentes na definição dos rumos da reforma educacional brasileira. Ocupam cargos no legislativo ou em governos estaduais, fornecem consultorias, assessoram a construção de planos estaduais e municipais de educação, formam professores e gestores educacionais, certificam competências, atuam em consultorias para implantar a reforma educacional em estados e municípios brasileiros a partir da lógica lucrativa empresarial (Shiroma, 2009:15).

A partir dos dados levantados por Shiroma, fica mais fácil entender porque os principais veículos de comunicação destacam ações de determinados grupos e organizações empresariais sempre que seu foco é a parceria com a sociedade civil e um restrito conceito de terceiro setor. Também se torna mais evidente o modo como valores empresariais passam a estar presentes de modo naturalizado na área educativa, principalmente através de cursos, seminários, premiações<sup>30</sup> e discursos midiáticos patrocinados por fundações e empresas de comunicação.

Desse modo, essa ampla rede internacional difunde suas concepções sobre a educação brasileira, sem incluir, claro, debates sobre os interesses econômicos que estão presentes em um determinado modelo educacional que parece ter como pressuposto a ineficiência das escolas públicas devido ao despreparo dos gestores escolares e desqualificação de seus professores. Pressionados por rankings nacionais de desempenho, a redução da regulação estatal e a compra de metodologias e materiais fornecidos por sistemas privados que comercializam modelos educativos “eficientes” parece ser, neste cenário, a melhor opção. Assim, grandes editoras passam a ver o sistema público educativo como uma relevante

---

<sup>30</sup> A Fundação Lemann e a Agência de Notícias dos Direitos da Infância lançaram em 2006, o Prêmio IGE de Jornalismo – Pelo Direito dos Brasileiros à Educação de Qualidade, que destaca reportagens sobre a educação básica pública dentro dos princípios valorizados pela instituição.

fonte de recursos. Inicialmente, este grupo tinha grande interesse no programa de Distribuição do Livro Didático, onde o MEC compra e distribui milhares de livros escolares para as redes públicas de todo o país. Mas nos últimos anos, esse interesse também tem estado presente na publicação de apostilas relacionadas a metodologias de ensino privadas. De acordo com Ryon Braga<sup>31</sup>, presidente da consultoria Hoper Educação, a utilização de apostilas de sistemas de ensino tem um potencial de crescimento para até 42% dessas escolas públicas e privadas. De acordo com a Hoper, as fusões e aquisições realizadas em educação no ano de 2010 foram os maiores negócios dos últimos 24 meses. As quatro empresas abertas [Estácio, Kroton, SEB e Anhanguera] possuem, juntas, R\$ 680 milhões para investimentos no setor educativo.

Para concluir essa parte da tese, importante ainda apresentar alguns dados trazidos por Haddad e Graciano (2004), quem também discutem a atual mercantilização da educação brasileira ao apontar que:

Se a política educacional adotada nos últimos anos no Brasil não logrou melhorar as condições de vida da população mais pobre, reduzindo a concentração de renda, conforme anunciado pelas Instituições Financeiras Mundiais, certamente atingiu outro objetivo desses organismos: criou um mercado extremamente atraente para a iniciativa privada, sobretudo no ensino superior. (...) Esse “mercado promissor” já foi descoberto e está sendo explorado pelo capital internacional, associado ao nacional. A empresa Apollo International, um dos maiores grupos de ensino dos Estados Unidos, associou-se à Faculdade Pitágoras, de Minas Gerais. Com investimento de US\$ 30 bilhões, o grupo possui 1,2 mil alunos, distribuídos em três unidades, duas em Minas Gerais e uma em Curitiba, e tem como meta ampliar seu público para 100 mil alunos, em dez anos. Outra estratégia de entrada do capital estrangeiro na área da educação é por meio da compra de instituições nacionais já consolidadas, além da venda de modelos educativos voltados para secretarias municipais e estaduais de educação de todo o país.

O autor, ao longo de seu texto, apresenta dados e ressalta como os esforços para regulamentar a participação das universidades estrangeiras no Brasil e a multiplicação dos cursos universitários em modalidade de educação à distância (EAD) tem contribuído para a implementação da lógica de mercado no campo educativo. E se o ensino superior tem sido o principal alvo desses investimentos, a educação básica sente os reflexos dessa tensão: a expansão dos cursos de formação de professores no formato EAD fragiliza a qualificação dos futuros professores que estarão nas redes educativas. Os mesmos que terão que

---

<sup>31</sup> Publicado no site da Hoper Educação, [www.hoper.com.br](http://www.hoper.com.br), acessado em outubro de 2010.

periodicamente, apresentar resultados favoráveis em rankings nacionais de avaliação.

Nesse sentido, bom citar outra pesquisa realizada por Shiroma (2003), que analisa como a profissionalização voltada para o gerencialismo está intimamente conectada com uma lógica empresarial que, além de oferecer aos professores uma formação “cada vez mais abreviada, barata e distante das universidades”, sob a alegação de que precisam de uma formação profissional mais prática, convoca-se gestores a fazerem uma formação específica. Para estes o foco é administrar e captar recursos, gerenciar professores e assim, criar uma nova “cultura de obediência” em um sistema ancorado “em processos burocráticos de avaliação de desempenho capaz de promover a atomização do controle” sobre o sistema educativo (Shiroma, 2003:04). É importante ainda ressaltar que essa lógica de mercado na educação não foi interrompida nas duas gestões do Governo Lula, como veremos a seguir.

#### 4.5

#### **Mais continuidades que rupturas: balanço do Governo Lula no campo educativo**

Ao analisar as reformas existentes nos anos 2000, faz-se necessário salientar que as duas gestões do Governo Lula não representaram mudanças significativas em muitos aspectos apresentados e defendidos dentro da lógica liberal centrada no ajuste fiscal dominante nos anos 1990.

Entendemos que a percepção sobre a continuidade dos discursos e práticas conectadas com o neoliberalismo é um processo que vem se consolidando em diferentes âmbitos do campo educativo. Ainda mais evidente é no campo econômico: o superávit primário realizado pelo Governo Lula foi superior ao exigido pelo FMI<sup>32</sup>, mantendo as políticas do governo anterior. Outra medida herdada do antecessor e mantida pelo Governo Lula foi a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Ela foi renovada duas vezes, de 2003 a 2007 e de 2008 a 2011. A DRU permite ao governo cortar até 20% dos recursos das áreas sociais e reservar estes “recursos para o superávit fiscal, equilibrando as contas públicas e

---

<sup>32</sup> Folha Online, 07/02/2003

garantindo, portanto, a confiança dos investidores” (Agência Senado, 13/12/2007). Nesse período, cerca de sete bilhões anuais foram deixados de ser investidos na educação pública segundo dados do próprio MEC.

Essa continuidade do Governo anterior também pode ser vista na discussão sobre a privatização de setores estatais. O Governo Lula deu sequência a esse processo iniciado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda no seu primeiro mandato foram privatizados alguns dos bancos estaduais federalizados no país<sup>33</sup>, além de terem sido aprovadas medidas de fortalecimento da iniciativa privada como as Parcerias-Público-Privadas (PPPs), como vimos ao discutirmos os marcos legais que regulamentam as relações de parceria no país; além da polêmica Lei de Gestão das Florestas Públicas, aprovada recentemente, que permitiu a exploração de terras na Amazônia.

No campo educativo, Frigotto (2005), por exemplo, fez um balanço do Governo e afirma não encontrar medidas na direção de um “projeto de desenvolvimento Nacional Popular”, conforme prometido por Lula durante grande parte de sua trajetória política. Ao contrário, Frigotto (2005:08) denuncia como “as trincheiras das forças dos projetos liberal conservador e do nacionalismo conservador estão impregnadas no aparelho do Estado e na sociedade civil, no governo e no PT, e na CUT”.

Em texto posterior, realizado com outros dois autores (Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005), existe um reconhecimento ao relativo aumento de investimentos para a construção e ampliação das escolas profissionalizantes no país, mas o problema apontado pelos autores é o contexto restrito de educação que rege essa política. Também neste campo, a lógica predominante dos anos 1990 na política educativa é mantida na opinião dos autores (idem: 1105):

Não é possível, entretanto, “re-inventar” a realidade. Reconhecer que o Governo Lula, também nesse campo [da educação profissional], não assumiu, se não marginalmente, o projeto discutido com as forças progressistas no período pré-eleitoral é uma necessidade. Buscar compreender as diferentes determinações que conduziram a isso e buscar agir nos diferentes espaços em que atuamos é um imperativo ético-político, pois de uma ou de outra forma estamos implicados neste processo.

Leher (2005) faz críticas ainda mais severas ao desenvolvimento da

---

<sup>33</sup> Banco Federal do Maranhão e o Banco Federal do Ceará foram privatizados durante a gestão do Governo Lula.

educação no Governo Lula. Ele reconhece as dificuldades existentes nas complexas interseções entre as três esferas de governo que compartilham o dever do Estado em prover educação pública, mas denuncia a forma como os atos do poder Executivo consolidaram os principais diagnósticos apontados pelas análises de teor neoliberal e organismos multilaterais muito presentes durante a década de 1990. Segundo o autor, “o setor educacional segue prisioneiro do superávit primário e, por isso, o padrão de financiamento agravou-se nos últimos anos” (2005:47).

Em relação às reformas universitárias – tão esperadas pelos professores e pesquisadores deste segmento – o Governo Lula não apresentou rupturas significativas. Conforme alerta Leher (2004) em outro de seus textos,

A partir do tripé constituído pelo Banco Mundial, pelo próprio governo Lula da Silva (...), está sendo erigido um falso consenso que poderá redefinir profundamente a universidade brasileira e quiçá de diversos países latino-americanos, representando a vitória de um projeto asperamente combatido por sindicatos, estudantes, reitores, entidades científicas, fóruns de educadores e partidos, no curso da última década: a conexão com o mercado e, mais amplamente, a conversão da educação em um mercado.

A crítica de Leher faz eco com as principais questões apresentadas por profissionais de educação que acusam a expansão da educação à distância nas universidades públicas como um meio de fragilizar ainda mais a educação como direito.

Ainda na primeira gestão do Governo Lula, a educação a distância foi amplamente defendida pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que também faz parte do PREAL. No documento intitulado “Universidade numa Encruzilhada”, Buarque (2003), prega a necessidade de uma revolução no conceito de universidade e essa revolução passa, segundo o autor, pelo ensino a distância que possibilitaria a implantação da “universidade aberta”, que seria uma universidade sem muros e sem um campus fisicamente definido. A adoção da educação a distância de forma indiscriminada, como o caminho mais viável para a ampliação de vagas na educação superior apareceu como principal meta do plano de reformas do Governo Lula e esse foi um importante ponto de pauta da Organização Mundial do Comércio (OMC), como discutimos anteriormente.

Os chamados “serviços educacionais” estão sob pressão dentro da OMC para que sejam retirados do âmbito do direito fundamental para serem

compreendidos dentro da lógica do mercado. Os países membros, com destaque especial para os Estados Unidos e Inglaterra, exercem pressão para a adoção de regras comerciais no campo educacional. Atrelando a educação ao setor de serviços, a abertura de um mercado emergente como o Brasil pode representar um lucro considerável.

Ao final deste recorrido, concluímos que a lógica de mercado na educação se dá através de vários mecanismos simultâneos que fragilizam conquistas históricas sobre a democratização e a qualidade da escola pública, laica, democrática, plural e capaz de formar cidadãos capazes de ler e interpretar o mundo social em que se situam. A lógica que promove competição para aumentar a produtividade via o uso de avaliações estandarizadas associadas a recompensas e punições, não parece conceber a educação como um direito, e sim um serviço empresarial: quanto maior a concorrência, melhor a prestação de serviço. Esse modelo de gestão que exige resultados imediatos também pode vir a estimular trapaças de governos locais e de profissionais escolares para driblar o sistema de avaliação nacional, além de levar a uma preocupante redução do currículo, como tem denunciado Diane Ravitch, ex-secretária-adjunta de Educação dos EUA e por 20 anos uma das principais defensoras da reforma educacional americana, ao discutir a atual baixa qualidade da educação naquele país<sup>34</sup>.

Além dessas preocupações, é preciso ainda aprofundarmos o debate sobre a interligação entre ensino e lucro, e sobre como a lógica do mercado contribui para que a educação deixe de ser considerada um direito para ser incluída entre os serviços submetidos às regras da Organização Mundial do Comércio por meio do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês). Segundo Haddad e Graciano (2004) uma das grandes questões que surge nos debates sobre GATS e educação é a própria concepção de educação. Nas negociações do GATS, a educação, assim como a saúde ou os transportes, é reduzida a um mero “serviço”, perdendo sua dimensão de direito humano.

Assumir a educação como direito humano significa afirmá-la como uma

---

<sup>34</sup> Em entrevista ao jornal Estado de São Paulo (02/08/2010), Diane Ravitch critica a reforma educacional americana - baseada em metas, testes padronizados, responsabilização do professor pelo desempenho do aluno e fechamento de escolas mal avaliadas - e denuncia a forma como esse sistema em lugar de melhorar a educação, tem formado alunos treinados para fazer uma avaliação e professores e gestores escolares mais propensos a desenvolverem manobras para driblar o sistema em prol de bônus por produtividade. A entrevistada também explicou como esse modelo levou a uma redução do currículo, não melhorando a qualidade de ensino dessas instituições.

necessidade intrínseca ao ser humano e como um direito universal (para todos e com igual qualidade), indivisível e interdependente com relação aos outros direitos humanos destinados a garantir a dignidade para todas as pessoas. Cabe ao Estado a responsabilidade pela efetivação deste direito. Mas esta concepção de educação como direito conflita com aquela que apresenta a educação como serviço que deve ser garantido via competição e “qualidade total” na gestão e que prevê que necessidades básicas dos cidadãos seriam supridas de forma mais eficiente pelas instituições privadas, lucrativas ou não. Segundo esta lógica, o setor privado incentivaria a competição e diminuiria a burocracia e a inércia supostamente inerentes ao sistema público de ensino (Haddad e Graciano, 2004).

E se as escolas públicas se sentem pressionadas por essa lógica que relaciona educação com negócios, no contexto das ONGs princípios mercadológicos são ainda mais presentes em seu cotidiano. Como vimos em capítulos anteriores, a escassez de recursos internacionais voltados para o desenvolvimento de projetos sociais no Brasil tem sido uma questão bastante preocupante para o terceiro setor no país. Teixeira (2003) mostra que a grande maioria das ONGs filiadas à ABONG, por exemplo, está mais próxima a uma empresa de consultoria, de prestação de serviços, do que propriamente de uma entidade voltada para a ação popular na defesa de direitos e de cidadania.

A profissionalização do terceiro setor tem representado uma forma significativa de gerar empregos, além de grande força econômica. Nesse sentido, muitas organizações foram formadas com preocupações sociais, mas seu caráter prioritariamente técnico, ocupando espaços de consultoria ou de prestação de serviços dificulta o desenvolvimento de ações que impliquem em fortalecimento e defesa dos direitos. Menos ainda no desenvolvimento de estratégias de mobilização social. Como lembra Teixeira (2003:101):

É claro que estas entidades não vendem qualquer produto. É um produto que possui um caráter educativo ou formativo vinculados com interesses populares e sociais. Mas é interessante pensar como a organização acaba adotando uma perspectiva empresarial. Algumas ONGS ressaltam tanto a profissionalização que se pode questionar até que ponto o caráter político-militante permanece. Isso não significa que a profissionalização implique necessariamente eliminação do aspecto militante da atuação. Ao que parece ela quer banir apenas o caráter voluntário e precário da atuação. Mas podemos questionar se, ao privilegiarem o papel de prestador de serviços, ao visarem a sobrevivência da organização (e os salários dos seus membros), o universo atingido pela atuação dessas organizações

não fica restrito àqueles que “podem pagar”. E mais, se aqueles que pagam não estão redefinindo a forma como essas organizações atuam.

Desse modo, essas organizações ocupam um lugar ambíguo. Por um lado, uma mesma ONG pode ter uma trajetória que a situa dentro do universo escolar na perspectiva da educação como um direito humano. Por outro, está em uma situação de dependência financeira – seja do Estado, seja de ONGs empresariais nacionais ou agências de financiamento internacionais – que costumam influir no desenho de seus projetos.

Saindo do contexto da educação para enriquecermos esse debate sobre o papel das ONGs no tocante a temas relacionados a direitos humanos nas sociedades, Lebon (1993), por exemplo, fez um estudo sobre as organizações feministas e observou que essas ONGs não deixaram de estar comprometidas com o feminismo, apesar de haver ocorrido uma inibição da mobilização social e das ações voltadas a fiscalizar o poder público. Certamente, conclui o autor, esse distanciamento foi resultado da maior ênfase no pragmatismo, na eficácia e no profissionalismo considerados como necessários para a continuidade de suas ações e participações em cenários nacionais e internacionais de discussão de políticas públicas que fortaleceram a demanda feminista.

Se considerarmos a situação da educação pública brasileira e o contexto de grande desigualdade de nossa sociedade, muitas organizações que acreditam na educação pública de qualidade como um direito humano fundamental conseguem contar com uma estrutura material, recursos e contatos em redes fundamentais para o desempenho de ações que impactam o poder público para fortalecer os investimentos educacionais, por exemplo. Em 2007, diferentes organizações e movimentos sociais realizaram uma forte pressão no Congresso Nacional para a inclusão da educação infantil, da Educação de Jovens e Adultos e do Ensino Médio no FUNDEF, o transformando em Fundo Nacional da Educação Básica (FUNDEB e não mais apenas o Ensino Fundamental). Conhecido como o movimento das “fraldas pintadas”, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que reúne um grande conjunto de ONGs, além de movimentos sociais e fundações empresariais, mobilizou centenas de militantes e simpatizantes desta causa, que acamparam em Brasília e pressionaram os deputados para que fossem aprovadas

suas emendas<sup>35</sup>. Também tem sido este coletivo uma força importante na discussão sobre o fortalecimento de relações mais democráticas na gestão da educação no país e sua participação foi bastante significativa durante a aprovação de emendas que reforçavam esse olhar na educação pública durante a CONAE.

Desse modo, essas organizações também podem ser vistas como um elemento importante para a construção de uma postura mais ativa das equipes escolares na direção de uma maior democratização e controle social da educação pública. Como bem definiu Kaldor (2003), as ONGs podem ter se tornado “movimentos sociais amansados” devido à dependência de recursos, mas elas ainda podem representar atores essenciais para o fortalecimento da sociedade civil principalmente, em países com pouca tradição democrática.

Os próximos capítulos irão tratar especificamente do campo empírico nos dois âmbitos propostos por essa pesquisa. O quarto faz referência ao estudo de caso sobre as parcerias entre ONGs e escolas públicas da rede municipal do Rio de Janeiro. O quinto capítulo analisará a interação entre os diferentes atores sociais – ONGs, movimentos sociais e organizações ligadas a setores governamentais – em um espaço público de discussão de políticas públicas, durante a Conferência Nacional de Educação. O propósito desse estudo de caso é qualificar os elementos e dados para o debate sobre parcerias público-privadas e a participação de ONGs na educação pública brasileira.

---

<sup>35</sup> O vídeo “Fundeb pra valer!”, produzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, mostra o passo a passo dessa organização. [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br)