

Úrsula Adelaide de Lélis

**POLÍTICAS E PRÁTICAS DO “TERCEIRO SETOR”
NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, NO CONTEXTO DE
RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO**

Universidade Federal de Uberlândia

**Uberlândia/MG
2007**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Úrsula Adelaide de Lélis

**POLÍTICAS E PRÁTICAS DO “TERCEIRO SETOR”
NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, NO CONTEXTO DE
RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Uberlândia/MG, para o exame de defesa à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão em Educação

Orientadora: Prof^a Dra. Maria Vieira da Silva

Uberlândia/MG
Faculdade de Educação da UFU
2007

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L791p Lélis, Úrsula Adelaide de, 1968-
**Políticas e práticas do “Terceiro Setor” na educação brasileira, no
con-texto de reconfiguração do estado / Úrsula Adelaide de Lélis. -**

2007.

344 f. : il.

Orientador: Maria Vieira da Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Inclui bibliografia.

1. Educação e estado - Teses. 2. Terceiro setor - Teses. I. Silva, Maria Vieira da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37.014.5



Universidade Federal de Uberlândia/MG
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

Dissertação intitulada “Políticas e Práticas do ‘Terceiro Setor’ na Educação Brasileira, no Contexto de Reconfiguração do Estado”, de autoria da mestrandia Ursula Adelaide de Lelis, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof^ª. Dra. Maria Vieira da Silva – FAGED/UFU – Orientadora

Prof. Dr. Carlos Alberto Lucena FAGED/UFU

Prof. Dr. João Bernardo Maia Viegas Soares – Portugal

Prof. Dr. João Bernardo Maia Viegas Soares (Portugal)

Prof^ª Dr. GERALDO INÁCIO FILHO
Coordenador de Pós-Graduação em Educação
FAGED/UFU

Uberlândia , 05 de Junho de 2006

A Deus, fonte de todo movimento humano.

Aos meus Pais, a Álvaro Luís e Milton.

À Professora Maria Vieira, misto de sabedoria e paciência, que com sua competência e extrema ética intelectual e profissional, percorreu comigo esse caminho.

À minha resistência, coragem e perseverança diante das adversidades que se puseram nessa longa jornada.

Agradeço aos meus Pais, pela vida e apoio incondicional aos meus projetos;

a Álvaro Luís, filho que teve o seu tempo roubado por esse concorrente desleal, quase rival, e que sempre, com sua sabedoria adolescente, soube respeitar os meus momentos;

a Milton Antunes, pelo amor e presença nessa caminhada;

aos meus tios Afonso, Lia, Hugo e Aparecida e minha prima Milene que cuidaram de mim, e do meu filho na minha ausência;

à Universidade Federal de Uberlândia, aos professores Carlos Lucena, Carlos Henrique, Edílson Gracioli, Humberto Guido, Marcelo Pereira e Robson L. França, e ao secretário do mestrado, James, pelo carinho e atenção;

ao professor João Bernardo, referência essencial nessa pesquisa;

a todos os colegas de mestrado, e agora amigos, nas pessoas de Adelino (meu protetor), Aluísio, Ana Cecília, Ana Lúcia, Fernanda, Flavinha, Juliene, Leandro, Márcia, Marina, Rosânia, Taíta e Tininha;

aos meus colegas da Secretaria Municipal de Educação de Montes Claros, que viveram comigo, sob óticas diferentes, essa experiência, e em especial a Silvina Fonseca, Sydia Barreto, Shirley Castro, Jeane Franco, Juliane Leite, Ana Maria Passos, Margarida Dias;

a Huagner Cardoso e Rosângela Silveira pelo incentivo;

à Rede Municipal de Educação de Montes Claros que se submeteu a essa experiência de gestão “público-privada”, mas não se rendeu a ela;

aos colegas da Escola M. Prof^a América Eleutério, que respeitaram a minha dedicação ao mestrado;

a estes e todos os demais que sabem estar sendo contemplados nesse agradecimento, o meu eterno “muito obrigada!”

ÚRSULA

[...] O concreto é concreto por ser síntese de múltiplas determinações, logo unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e, portanto, igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação [...] (KARL MARX, Contribuição à Crítica da Economia Política).

RESUMO

Este estudo insere-se na Linha de Pesquisa das Políticas Públicas e Gestão em Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal de Uberlândia. Investigamos as políticas e práticas do “terceiro setor” na educação brasileira no processo de reconfiguração do Estado Restrito, através do estudo de um programa de gestão municipal e escolar – Programa Escola Campeã – impetrado por entidades “público-privadas”, em um município mineiro, no período 2001-2004. O seu objetivo é discutir, mediante a emergência e consolidação de entidades dessa natureza, o papel do “terceiro setor” no processo de cooptação do espaço público pelas modernas empresas privadas, no contexto de criação do Estado Amplo, e arrefecimento do Estado Restrito, dentro do novo ciclo do capital. Primeiro, analisamos a materialização dessas políticas na realidade de Montes Claros/MG, através da implementação do Escola Campeã. Nesta etapa, utilizamos como fonte de pesquisa documentos oficiais do Programa e os seus Indicadores de Gestão – instrumento de controle e avaliação do mesmo. Em seguida, desenvolvemos um estudo bibliográfico sobre a estratégia de intervenção política, econômica e social que implementou o segmento “público-privado”, no país: o neoliberalismo. Finalizamos com um estudo sobre o “terceiro setor” na contemporaneidade brasileira, discutindo suas configurações, impasses e perspectivas. Os resultados dessa pesquisa evidenciam a funcionalidade instrumentalizada do “terceiro setor” ao processo de reconfiguração do Estado Restrito, através da resignificação do conceito de cidadania, da reversão dos direitos sociais em benefícios, da progressiva mesclagem do público com o privado, e a viabilização de uma nova modalidade privatizante da dinâmica escolar: o fornecimento público, com financiamento público, privado e “público-privado” e gestão “público-privada”, que originam uma nova forma de reprodução capitalista.

PALAVRAS-CHAVE: Educação, Estado e “terceiro setor”.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Municípios Brasileiros Participantes do Programa Escola Campeã, no Período 2001-2004	39
Figura 2	Atuação e Investimentos do Instituto Ayrton Senna, em 2005, no Brasil	42
Figura 3	Rede de Rádios Parceiros do Programa Escola Campeã, e Municípios Atingidos, em 2003.....	64
Figura 4	A Organização da Sociedade Humana, na Perspectiva da Setorização.....	227
Figura 5	A Organização da Sociedade Humana, na Perspectiva da Intersetorização.....	230
Gráfico 1	Crescimento do Atendimento do Instituto Ayrton Senna, no Período 1995-2000 (em mil).....	43
Gráfico 2	Investimentos Sociais/Ano, do Instituto Ayrton Senna, no Período 1995-2000.....	44
Gráfico 3	Destino dos Recursos do “Caixa 2”, nas Escolas Municipais de Montes Claros/MG, no 1º Semestre/2004 (%).....	107
Gráfico 4	Comparativo das Notas de Desempenho de Montes Claros/MG e dos Demais Municípios Brasileiros Participantes do Programa Escola Campeã, no Período 2001-2004	134
Gráfico 5	Fins a que se Destinavam as Associações, no Brasil, em 1991 (%)	236
Gráfico 6	Classificação das FASFIL/2002, Segundo a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) (%)	237
Gráfico 7	Sub-grupos que Integravam a Categoria de Educação e Pesquisa das FASFIL, no Brasil, em 2002 (%)	238
Gráfico 8	Crescimento das Organizações “público-privadas” no Brasil, na Década de 1990 (em mil).....	244
Gráfico 9	Porcentagem representativa de investimentos do “terceiro setor”, no PIB de países com níveis de desenvolvimento variados, em 1995 (%)	246
Quadro 1	Categorização dos Indicadores de Gestão do Programa Escola Campeã...	32
Quadro 2	Síntese Comparativa da Gestão Municipal da Educação 1997/2000 e 2001/2004 .	132
Quadro 3	Metas do Programa Escola Campeã, para Montes Claros/MG - Julho/2003.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Divergência de Dados sobre o “Terceiro Setor”	249
----------	---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	- Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMPRE	- Cadastro de Empresas
CNAE	- Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CQT	- Controle de Qualidade Total
FASFIL	- Fundação Privada Sem Fins Lucrativos
FBB	- Fundação Banco do Brasil
FCC	- Fundação Carlos Chagas
FLEM	- Fundação Luís Eduardo Magalhães
GIFE	- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IAS	- Instituto Ayrton Senna
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PAT	- Plano Anual de Trabalho
PEC	- Programa Escola Campeã
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostras em Domicílios
PIT	- Plano Individual de Trabalho
PME	- Plano Municipal de Educação
PNBE	- Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PRODEF	- Programa de Descentralização Financeira
RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais
RITS	- Rede de Informações sobre o Terceiro Setor
SME	- Secretaria Municipal de Educação
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
 CAPÍTULO 1	
 POLÍTICAS E PRÁTICAS DO "TERCEIRO SETOR" NA EDUCAÇÃO: PROGRAMA DE GESTÃO MUNICIPAL E ESCOLAR – PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ.....	
	37
1.1 O Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã	40
1.2 Os Indicadores de Gestão.....	88
 CAPÍTULO 2	
 A ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DO CAPITAL QUE FORJOU O REARRANJO “PÚBLICO-PRIVADO” DO “TERCEIRO SETOR”: O NEOLIBERALISMO.....	
	137
2.1 A Estratégia Neoliberal de Superação da Crise do Capitalismo – Pós-1970	150
2.2 Neoliberalismo na América Latina.....	159
2.3 Ascensão das Políticas Neoliberais e a “(Contra-)Reforma” do Estado Brasileiro	161
 CAPÍTULO 3	
 O REARRANJO PÚBLICO-PRIVADO DO “TERCEIRO SETOR”:	
	202
CONFIGURAÇÕES, IMPASSES E PERSPECTIVAS.....	
3.1 O Caleidoscópico “terceiro setor”	207
3.2 O Público, O Privado e O “Público-Privado”	212
3.3 A Teoria da Trissetoridade: Equívocos e Fragmentação da Sociedade Humana	226
3.4 A Estratégia de Constituição do Novo Rearranjo Social, no Brasil, nos Anos 1990 ...	232
3.5 Aparatos Legais que Sustentam o “terceiro setor”, no Brasil	239
3.6 O Crescimento do “terceiro setor” – Inconsistências e Antagonismos Teóricos: Reflexos da Prática?	243

3.7 As Fontes de Recursos que Sustentam o “terceiro setor” brasileiro	255
3.8 A Cooperação “Intersetorial”: Desresponsabilização Estatal, Desoneração do Capital. Marketing ou “Responsabilidade Social”?	271
3.9 A Contraditória Rede de Solidariedade Social aventada pelas Empresas	279
3.10 As Fundações como Vias de Materialização das Políticas do “terceiro setor”	283
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	295

REFERÊNCIAS

ANEXOS

INTRODUÇÃO

Tempos de incerteza exigem colocar perguntas simples e fundamentais para afirmar o que para alguns parece óbvio, para que o silêncio não desgaste as crenças e algumas adesões básicas não fiquem desorientadas (SACRISTÁN, 1996b, p. 152).

A emergência e consolidação de um “terceiro setor” e suas interfaces com as reconfigurações do Estado Restrito¹, na contemporaneidade, têm sido tema de expressiva importância no campo das Ciências Humanas, mas pouco debatido na esfera educacional. Portanto, discutir o seu papel, mediante análises de suas políticas e práticas na educação, nesse atual processo de reconfiguração estatal, não é tarefa fácil. Essa dificuldade se instaura, sobretudo, diante da pluralidade de concepções acerca do papel do Estado Restrito no tempo presente, e do hibridismo que tem permeado as funções e relações entre esse Estado, a Sociedade Civil e o Mercado.

Instaurados nesse “terceiro setor”, o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Banco do Brasil (FBB), no ano 2000, com o apoio da Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM), firmaram uma proposta de Aliança Social Estratégica para parceria em um Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã (PEC) – que passou a ser inserido nas políticas públicas de municípios parceiros, com o objetivo de “[...] viabilizar eficiência na aplicação de recursos públicos, melhoria da qualidade do ensino fundamental e conseqüente equidade social” (SENNA, 2001, p. 1).

¹ Adotamos, nesse trabalho, a teoria de Estado Amplo e Estado Restrito de Bernardo (1998, 2000), e as interlocuções sobre essa teoria serão desenvolvidas no decorrer do mesmo.

Propondo-se a “realizar uma profunda transformação – uma metamorfose, envolvendo as formas de funcionamento das secretarias de educação e as formas de operar e supervisionar as escolas” (BAHIA, 2000, p. 10), o Programa Escola Campeã apregoava a implantação de um modelo de gestão educacional, que assegurasse educação de qualidade para a infância e a juventude, através da otimização do gerenciamento da educação pública e da transformação das escolas em “escolas eficazes”.

Implantado no quadriênio 2001/2004, em 47² municípios brasileiros – dentre eles, o município mineiro de Montes Claros, campo dessa pesquisa – esse Programa revela, na sua gênese, a tendência de “empresariamento da educação” garantida pelas parcerias entre as esferas pública e privada, as quais têm fomentado a consolidação do “terceiro setor” e revelado uma clara perspectiva substitutiva das ações do Estado Restrito, sobretudo na área social.

O Estado Nacional, nas sociedades capitalistas, teve a constituição do seu espaço alterada a partir da criação do Estado Amplo, soberano àquele Estado, agora limitado ao aparelho público jurídico, denominado Estado Restrito (BERNARDO, 1998). Esta reestruturação imprimi à esfera estatal contornos funcionais às regras políticas, econômicas e sociais ditadas pelo novo ciclo do capital, representando um progressivo rompimento das fronteiras pública e privada, constituindo, assim, uma nova forma da reprodução capitalista.

O Estado brasileiro, na década de 1990, pela imposição dos grandes financiadores internacionais e pela (in)gerência dos seus governos “democráticos” neoliberais, converteu-se

² No ano 2000, fase de preparação do PEC, 52 municípios firmaram a parceria para o mesmo, com o Instituto Ayrton Senna. Porém, apenas 47 municípios continuaram no Programa até o seu final, em 2004. Registre-se que essas exclusões se deram por questões contratuais, ideológicas e políticas.

às reformas planejadas pelo Consenso de Washington³, que deliberaram reordenamentos jurídicos, políticos, econômicos e sociais necessários à reestruturação do capitalismo no País⁴. Sob esse intento, a descentralização da administração e do financiamento dos serviços públicos – que na realidade revela-se um processo de desconcentração, como abordaremos posteriormente – a privatização dos entes e serviços estatais, e a focalização do atendimento aos direitos constituídos tornaram-se os vetores de ordem para essas reformas.

Reformar o Estado Restrito, “aos olhos” dos conselheiros de Washington, significa “modernizá-lo para torná-lo competitivo, ágil, eficaz e eficiente”. Contudo, essa “modernização” tem sido ancorada em um acirrado processo de privatização do espaço público e autonomia dos Mercados, ocasionando a intensificação da perda da soberania desse Estado. Esse processo se desencadeia, conforme Bernardo (1998), a partir do momento em que o capital atinge um estágio de concentração suficientemente avançado, e as grandes empresas podem relacionar-se sem intervenção do Estado Restrito. Assim, o capital passa a dispensar a cooperação, outrora necessária, do Estado Restrito na organização da sociedade, ao mesmo tempo em que promove a sua liquidação através de privatizações.

Ao referir-se às reformas do Estado Restrito na América Latina, Montañó (2003, p. 9)

utiliza o termo “(contra-)reforma”, já que, segundo o autor, elas procuraram “[...] reverter

³ O “Consenso de Washington” é um termo utilizado por diversos pesquisadores, para designar as políticas oriundas de uma reunião, ocorrida nos Estados Unidos da América, em novembro de 1989, “[...] entre os organismos de financiamento internacional de *Bretton Woods* (FMI; BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas da América Latina [...]. As recomendações dessa reunião abarcaram dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e propriedade intelectual” (CARCANHOLO, 2002).

⁴ Os países latino-americanos, a partir da década de 1970, mergulharam numa dívida externa impagável, gerada, principalmente, pela euforia dos empréstimos concedidos pelo “euromercado”, antes das crises polonesa e mexicana. Durante os processos de renegociação dessas dívidas, esses países foram submetidos a “programas de ajuste” organizados com convenientes condicionalidades para os organismos internacionais credores.

as reformas desenvolvidas historicamente por pressões e lutas sociais e dos trabalhadores [...]”.

Em Borón (in SADER; GENTILI, 1999, p. 11), também encontramos essa ressignificação do termo reforma no processo latino-americano:

o vocábulo ‘reforma’ [...] que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – [...] – foi apropriado e ‘reconvertido’ pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e anti-democrático.

Por concordarmos com os fundamentos e posicionamentos desses autores, utilizaremos nesse trabalho, o termo “(contra-)reforma” para nos referirmos tanto às reformas do Estado Restrito quanto às da educação, saúde, previdência social, dentre outras, nos países da América Latina, a partir dos anos 1990.

O “terceiro setor” tem se configurado como um forte aliado das políticas neoliberais contemporâneas, as quais primam por esses processos de “(contra-)reformas” do Estado Restrito, ancoradas nos princípios da descentralização, privatização e focalização. Por outro lado, ele também tem fomentado novas agendas para a Sociedade Civil, mediante a constituição de parcerias e alianças entre essa e os governos públicos e o Mercado. Consolidase, assim, novos modelos de regulação social em substituição ao clássico papel do Estado Restrito como provedor de bens públicos.

Fundamentado na equívoca teoria da “Trissetoridade Social”⁵ e sob a tônica da ressignificação do conceito de cidadania, agora intimamente ligado ao de “solidariedade social”, a ação advogada pelas entidades componentes desse “terceiro setor” converte direitos sociais em “benefícios”, representando uma inversão da função do Estado Restrito e um retrocesso na garantia de certos direitos sociais que passam para o âmbito privado do Mercado, ou para o da “filantropia social”. As demandas que antes, no modelo tipo *Welfare State*, se encontravam sob responsabilidade da esfera estatal, dentro do “novo” modelo neoliberal de atendimento, ficam *a mercê* da caridade, da ajuda mútua e da auto-ajuda (MONTAÑO, 2003.).

Antunes (2002, p. 112) avalia que o “terceiro setor” “[...] é consequência da crise estrutural do capital, da sua lógica destrutiva vigente, bem como dos mecanismos utilizados pela reestruturação produtiva do capital, visando reduzir trabalho vivo e ampliar trabalho morto”. Nesse processo, tem-se a implementação de estratégias de natureza “público-privada”, que indicam a quebra da linha divisória entre o público e o privado, com perda da característica eminentemente pública, a mesclagem do público com o privado, e a atenuação do papel do Estado Restrito, que passa de provedor a fiscalizador da oferta de serviços, principalmente na área social (AFONSO, 2000).

Transporta-se, dessa forma, para as esferas do Mercado e do “terceiro setor” as demandas provenientes dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se busca o consenso⁶ social,

⁵ No capítulo 3, desse trabalho, discutiremos a base ideológica que sustenta essa teoria, analisando como ela constitui-se em artifício utilizado pelo ideário neoliberal para a legitimação do “terceiro setor”.

⁶ O termo consenso é utilizado, nesse trabalho, no sentido gramsciano, enquanto elemento balizador da hegemonia. “O consenso [segundo Gramsci] diz respeito, sobretudo, à cultura: trata-se de uma liderança ideológica conquistada entre a maioria da sociedade e formada por um conjunto de valores morais e regras de comportamento” (FERRARI, 2004, p. 37).

através da persuasão dos cidadãos, levando-os a crer que o que acontece não é uma perda de direitos e, sim, uma ampliação do seu poder de escolha e acesso a serviços de melhor qualidade. Essas estratégias ocasionam a privatização do público, tanto para o âmbito privado, como para o do “público-privado”.

Na educação, essas estratégias privatizantes materializam-se principalmente através de novas modalidades de financiamento, fornecimento, gestão e regulação estabelecidas nas “(contra-) reformas” educacionais, ampliando a atuação privada e a “público-privada”. Em 2002, por exemplo, as entidades do “terceiro setor” destinadas à Educação e Pesquisa, no Brasil, ocupavam o sétimo lugar no *ranking* de classificação das Fundações Privadas sem Fins Lucrativos (FASFIL), com 17.493 organizações (IBGE, 2004). O que é mais preocupante é que 45,5% dessas organizações atuavam, preponderantemente, no Ensino Fundamental, que, por lei, deveria ter cobertura universal do Estado Restrito. Ao nosso entendimento, é claro o sinal da ação substitutiva do Estado Restrito por essas entidades.

Esse panorama revela, pois, a importância social e acadêmica dessa investigação, do aprofundamento das reflexões acerca da expansão e influência do “terceiro setor” na esfera educacional e suas expressões nas políticas públicas, no contexto das “(contra-) reformas” do Estado brasileiro.

Sob tal perspectiva, realizamos uma investigação sobre a implantação e desenvolvimento do Programa Escola Campeã, na Rede Municipal de Ensino de Montes Claros/MG, buscando problematizar os novos contornos delineados pela participação das esferas privada e “público-privada”, na gestão da escola pública. Temos como pressuposto que o afastamento do Estado Restrito na gestão da esfera pública está ancorado no plano neoliberal de reestruturação do

capitalismo mundial, o qual se tem efetivado de múltiplas formas, dentre elas, através dos processos de privatização da dinâmica escolar.

Destarte, percebemos o Estado Restrito como um elemento-chave nas análises das políticas públicas educacionais, uma vez que essas ainda se encontram, predominantemente, sob sua gestão. Concebendo-o como uma produção histórica dos homens, ele encontra-se totalmente imerso na sociedade, alimentando e intervindo em conflitos de classes, se configurando, em toda história da sociedade capitalista, como instrumento de poder centralizado, sob o comando do capital e mediador dos interesses antagônicos existentes no interior da classe detentora desse capital.

Depreende-se, pois, que o Estado Restrito é constituído pelo aparelho político reconhecido juridicamente, criado para manter os limites da ordem e garantir a dominação da classe proprietária dos meios de produção, controladora ideológica⁷ e material da sociedade. Nesse processo de controle ideológico, a própria escola apresenta-se como um dos instrumentos mais eficazes e sofisticados de inculcação ideológica, sendo uma das suas funções principais produzir conformidade e consenso, bem “[...] como gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes [...]” (MÉSZÁROS, 2005, p. 35).

Portanto, ao proceder-se às análises da área educacional, sem colocar em pauta o Estado Restrito, seu papel, funções, intencionalidades e intervenções, pode-se incorrer em discussões inócuas de causas e efeitos, naturalizando a política, a economia, a cultura e a própria sociedade. A relação Estado Restrito–Sociedade não se processa de forma pacífica ou autônoma, concebê-la dessa maneira é imprimir uma abordagem a-histórica e idealista às

⁷ A ideologia é concebida aqui na perspectiva gramsciana, enquanto alicerces da estrutura social, ajudando a estabelecer o consenso que legitima uma classe social como hegemônica.

relações que constituem essas esferas. O Estado Restrito constitui-se, pois, em uma das categorias fundamentais na análise das políticas públicas, tornando-se necessário compreendê-lo para elucidar os nexos e mediações com a sociedade.

Por aproximação conceitual e perspectivas de conceber o mundo e suas relações sociais, políticas e econômicas, a abordagem marxista é a referência teórica escolhida para essa análise, pois partimos do princípio de que a forma como o Estado Restrito se configura hoje, na nossa sociedade, e a maneira como ele lida com as demandas políticas, sociais e econômicas são conseqüências das transformações que ocorreram na sua estrutura, durante os períodos históricos que marcaram as mudanças cíclicas do capitalismo.

A partir dessa concepção de Estado Restrito buscamos nas formulações marxistas a fundamentação teórico-conceitual necessária a essa pesquisa, numa perspectiva que se pretende histórico-crítica.

Assim, pesquisamos sobre a invenção do atual sustentáculo da reestruturação do último ciclo do capitalismo – o neoliberalismo – bem como a criação, desenvolvimento e configurações contemporâneas da instância que abriga as entidades “não governamentais”, “sem fins lucrativos” e sua funcionalidade a esse projeto de intervenção capitalista, no contexto de “(contra-)reforma” do Estado Restrito.

a) O Contexto, o Problema e os Objetivos

Escreve Minayo (1996) que

um problema de pesquisa deve ser, em primeira instância, um problema da vida prática. Isto quer dizer que as escolhas do tema e do contexto de estudo [devem emergir] de interesses e circunstâncias históricas e socialmente condicionadas, frutos de determinada inserção no real, nele encontrando suas razões e seus objetivos.

Em consonância com as assertivas de Minayo (1996), o objeto dessa pesquisa está intrinsecamente ligado à nossa atuação profissional, portanto, é fruto da nossa “inserção no real”.

Professora e Supervisora Pedagógica do Ensino Fundamental, na Rede Municipal de Educação de Montes Claros, desde 1991, atuamos como coordenadora de Programas empreendidos pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), na Secretaria Municipal de Educação (SME), a partir dos anos 1998. Nesse ano, participamos do *Projeto Acelera Brasil* (aceleração da aprendizagem), como Supervisora-Coordenadora. Em 1999, assumimos a Coordenação Municipal do citado Projeto, permanecendo nessa função até fevereiro de 2004. No período de 2002-2003, acumulamos a função de Superintendente do Programa Escola Campeã – função essa que englobava as atribuições de supervisão e inspeção escolar – e em 2003, prestamos consultoria técnica nos *Projetos Acelera Brasil* e *Se Liga* (alfabetização), para o IAS, no estado de Pernambuco, que a partir daquele ano passou a realizá-los em toda sua rede estadual de educação.

Após o início dos nossos estudos na área das Políticas Públicas Educacionais e atuação no PEC, vencida a etapa de sedução pessoal pelo Programa, começamos a questionar determinadas ações, instruções e encaminhamentos desse. Começamos a perceber que muitos dos direcionamentos da educação municipal estavam sendo determinados por uma instituição “público-privada”, e que, aos poucos, os parceiros no Programa estavam tornando-se os

mentores de ações fundamentais da Rede. Fazia-se “porque” o Programa exigia e não porque se avaliava como o melhor, ou o necessário para a educação municipal.

Aos poucos, tornávamos-nos “tarefeiros” de ações que, muitas vezes, não concebíamos como as melhores, as mais sensatas ou as mais oportunas. Diariamente, *faxs* e *e-mails* chegavam com tarefas, solicitações, ordens.... A própria autonomia da Rede apregoada pelo Programa, nos seus documentos, exalava aos nossos olhos. A Secretaria Municipal de Educação apagava-se em muitos momentos como organização estatal instituída, para virar “obreira”. E esses mesmos incômodos e angústias eram percebidos nos colegas de outros municípios, durante as reuniões regionais e nacionais, promovidas pelo Instituto. Havia o incômodo, mas, paradoxalmente, havia o silêncio. A cada dia, as metas a atingir e a pontuação a alcançar no *ranking* nacional⁸ sufocavam-nos, mais e mais.

Pairava sobre nossas cabeças uma pergunta latente: como e por que uma entidade “público-privada” podia absorver o poder público instituído estatalmente, e transformá-lo num simples “cumpridor” de suas determinações?

As regras e os compassos da instância estatal passaram a ser ditados, pré-determinados por uma entidade externa, mesmo que, na execução do Programa, aparentemente, estivéssemos todos envolvidos no seu “planejamento” e realização. Em verdade, essas tarefas vinham rigorosamente estabelecidas num “passo-a-passo”, caracterizando uma “pseudo-participação” fundada no “envolvimento cooptado”, que, como identificado por Antunes (2005), compõe o “estranhamento próprio do toyotismo”, que possibilita a apropriação do saber e do fazer do trabalho, pelo capital.

⁸ O processo de ranqueamento utilizado pelo Programa será discutido no Capítulo 1.

Este, [o trabalho] na lógica da integração toyotista, deve *pensar e agir* para o capital, para a produtividade, sob *aparência* da eliminação efetiva do fosso existente entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho. Aparência porque a concepção efetiva dos produtos, a decisão do *que* e de *como* produzir não pertence aos trabalhadores. O resultado do processo de trabalho corporificado no produto permanece *alheio* e *estranho* ao produtor, preservando, sob todos os aspectos, o *fetichismo* da mercadoria (ANTUNES, 2005, p. 42, grifos do autor).

Sob essa perspectiva fetichizada das diretrizes educacionais, podíamos planejar e executar um plano de ações para a Rede, desde que as metas a alcançar, os meios para realizá-las e os resultados fossem os mesmos determinados pelo Programa – participação e poder de decisão aparentes.

Segundo seus gestores municipais, Montes Claros aderiu ao Programa Escola Campeã por entender que os princípios e filosofia deste vinham ao encontro dos fundamentos das políticas públicas educacionais traçadas no seu Plano Municipal de Educação 2001/2004. Porém, conforme apontam as análises desenvolvidas no capítulo I, o processo se deu inversamente: o Plano Municipal de Educação foi adaptado e submetido às políticas e determinações emanadas pelo Programa.

A pretensa reestruturação do funcionamento das Redes Municipais/Estaduais de Educação no Brasil, através das ações gerenciais do PEC – dando a entender que, apenas com a adoção de um modelo de gerenciamento “eficaz” todas as questões que causam o fracasso da educação brasileira seriam resolvidas – é característica da intervenção “pública-privada”. Nesse sentido, Paoli (2002, p. 380) ressalta que

na expansão do terceiro setor, propõe-se de fato outro modelo para a resolução da questão social – centrado na generalização de competências civis descentralizadas, exercidas pelo ativismo civil voluntário em localidades específicas – e, portanto, uma outra relação com a capacidade política de concretizá-lo.

Essa *nova capacidade política de resolução da questão social* enfatizada pela autora fica claramente exposta na proposição do IAS: ele apresenta-se, ideologicamente, mais capacitado, e, portanto, mais competente para gerir os problemas sociais e, nesse caso específico, os da educação.

Assim, empreendemos esse estudo sobre a consolidação das políticas emanadas do “terceiro setor” na área educacional, analisando a implantação e implementação do Programa no Município de Montes Claros/MG, no contexto de “(contra-)reforma” neoliberal do Estado Restrito, e em consonância com as regularidades desencadeadas no âmbito do atual ciclo do capitalismo. A partir do desvelamento ideológico das diretrizes dos Indicadores de Gestão⁹ do PEC, e análise da infiltração do “terceiro setor”, através das interferências, influências e mediações do Programa, em uma organização estatal, apoiados na literatura especializada, discutimos a gestão da educação no município de Montes Claros¹⁰, pelo Escola Campeã.

Para tanto, o foco central dessa pesquisa pode ser traduzido nas seguintes questões: qual é o

⁹ O Programa trabalhava com indicadores que destinavam-se a supervisionar e medir as performances das redes em que o mesmo era desenvolvido. Nessa pesquisa, trabalharemos com a análise dos Indicadores de Gestão, que estão elencados no ANEXO 1, desse trabalho.

¹⁰ A pesquisa empírica desenvolveu-se em Montes Claros/MG. O critério que balizou essa escolha foi o fato desse ser o nosso *locus* profissional. O referido Município foi emancipado em julho de 1857, e se constitui, na atualidade, num pólo de desenvolvimento regional, com uma área de 3.576,76 km² e 336.132 habitantes. Situado no extremo norte do estado de Minas Gerais, Montes Claros conta com o segundo maior entroncamento rodoviário do País, com uma economia diversificada, que já teve a pecuária e a agricultura como mola-mestra da sua economia, um curto período de crescimento industrial e que hoje vive basicamente do comércio que consegue aglutinar por sua característica pólo-regional. Sua cultura é rica nas mais diversas modalidades, e o seu povo já revelou para o mundo nomes como Darcy Ribeiro, Godofredo e Beto Guedes, Constantin Christoff, Grupo Banzé e Coral Lourenzo Fernandes. Suas festas atraem centenas de turistas do país inteiro: Festival do Pequi, Encontro Internacional do Folclore, Carnamontes, Exposição Agropecuária, Festas de Agosto, Feira Nacional da Indústria e Comércio... Porém, todas essas características que levam Montes Claros a ser conhecida como a “Princesa do Norte”, ainda não conseguiram reverter o seu alto índice de pobreza, e, muitos deles contribuem para agravá-los, a exemplo do seu intenso movimento migratório, o qual atrai, principalmente, populações rurais e urbanas da região, que, devido ao processo de concentração da propriedade rural e do estrangulamento de pequenas propriedades, são expulsas do campo para a cidade. As belezas montesclarenses encontram-se rodeadas pela pobreza e miséria do seu povo mais humilde, que ano após ano, sofre com o aplastamento econômico e social das políticas de cunho neoliberal impostas pelas forças que vêm controlando o Brasil e o Município há décadas, colocando amplos desafios e dilemas a serem enfrentados (www.montesclaros.mg.gov.br).

papel do “terceiro setor” no processo reconfiguração do Estado brasileiro, na década de 1990?
Como as políticas emanadas nesse contexto têm se materializado na educação brasileira?

Essa problematização, por sua vez, desdobra-se em outros questionamentos, que também compõem a pesquisa, quais sejam: como e por que o “terceiro setor” se transformou em gestor da educação pública estatal, em nível municipal, através de um programa de gestão municipal e escolar?, quais as consonâncias deste Programa com as determinações neoliberais de reconfiguração do papel do Estado Restrito, como provedor de bens e serviços públicos, na educação?, quais as conseqüências para a constituição organizacional pública-estatal-educacional de ações gerenciais imputadas por entidades constitutivas do “terceiro setor”?, qual contexto histórico forjou o aparecimento e a institucionalização de um “terceiro” segmento social?, como se constitui esse “terceiro setor” na realidade brasileira?

Essas questões problematizadoras, pela sua natureza e especificidades, constituem, por si mesmo, os objetivos dessa pesquisa, a saber: pesquisar como e por que uma entidade constitutiva do “terceiro setor” assumiu a função gestora da educação pública municipal; investigar quais as consonâncias do Programa Escola Campeã com as determinações neoliberais de reconfiguração do papel do Estado Restrito, enquanto provedor de bens e serviços públicos, na educação; problematizar as conseqüências da gestão da educação pública municipal por uma entidade do “terceiro setor” para a constituição do espaço estatal; investigar a funcionalidade instrumentalizada ao “terceiro setor” no contexto de “(contra-) reforma” neoliberal do Estado brasileiro; analisar a origem, o crescimento e as configurações atuais do “terceiro setor” no Brasil.

b) O Percurso Metodológico: Delineamento de uma Metodologia de Pesquisa

Uma metodologia de pesquisa é, antes de tudo, fruto do processo pelo qual o objeto de pesquisa vai revelando-se, materializando-se e assumindo-se como realidade durante o processo de investigação. Nessa investigação adotamos dois procedimentos metodológicos de pesquisa: a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, objetivando apoderarmo-nos das múltiplas dimensões e implicações do objeto pesquisado, de forma a abranger uma visão ampla da realidade em foco.

Para isso, buscamos desenvolver uma metodologia que fosse capaz de abarcar diversas observações, análises e percepções, confrontar opiniões e pensamentos, agregar dialeticamente possíveis divergências, ou seja, oferecer aos que dela se interessarem um leque de olhares e visões localizadas sobre o objeto analisado.

Não pretendemos com isso, é claro, esgotar todas as possibilidades de interpretação sobre o tema, nem tão pouco sobre a realidade em questão. Aspiramos, tão somente, apresentar, tanto quanto pudermos, a gama de dimensões, implicações e possibilidades que nos foram reveladas pelo próprio objeto pesquisado.

Assim, propomo-nos a analisar as formas e conseqüências das políticas e ações de uma instituição “não governamental” e “sem fins lucrativos”, no espaço institucionalmente ocupado pelo Estado Restrito. Interessa-nos perceber como e por que o “terceiro setor” vem assumindo e ocupando espaços estatais, e as implicações e conseqüências dessa ocupação para a existência do público-governamental-estatal, num contexto de Estado Restrito organizado e gerido por políticas neoliberais.

• **A Pesquisa Documental:** a interpretação de documentos é sempre um exercício de paciência, cuidado e bom senso. Ler além do que está escrito, sem com isso perder ou desvirtuar o que foi registrado, exige disciplina, a adoção de técnicas e metodologias precisas, e conhecimento teórico da realidade em questão. Não por acaso, é ponto de convergência na área da pesquisa, que um pesquisador deve conhecer, por meios diversos, o objeto em foco, para que não se perca em equívocos e interpretações parciais.

No nosso caso, o conhecimento do objeto dessa pesquisa – fruto da vivência e experiência com o Programa e dos estudos teóricos desenvolvidos – foi fundamental e decisivo, para que pudéssemos interpretar esse objeto, sem correremos o risco de nos afastarmos dos objetivos e da filiação teórico-metodológica eleitos para esse fim.

Sendo um Programa que foi se estruturando e compondo-se à medida em que era desenvolvido – já que era a primeira experiência do mesmo, em nível nacional – o seu acervo documental caracteriza-se pela imprecisão, repetição e diversidade. A sua sistemática de implementação, monitoramento e avaliação foi sendo constituída e ampliada, ao mesmo tempo em que ele ia corporificando-se nas realidades municipais, exigindo que novos e outros instrumentos e deliberações fossem criados, concomitantemente, ao seu desenvolvimento. Por esse motivo, alguns dos documentos analisados só têm registro em um ou outro ano – é o caso, por exemplo, do consolidado: *Instrumento de Gerenciamento do Plano de Desenvolvimento da Escola*, que foi incorporado ao PEC, apenas em 2004 – outros, ao contrário, se mantiveram, mesmo que modificados, no curso dos quatro anos.

Assim, buscando não nos perder no emaranhado burocrático do PEC, mas, ao mesmo tempo, nos apoderando de tudo que fosse possível e necessário para a consecução dos nossos objetivos, optamos por privilegiar duas fontes documentais, nessa pesquisa. A primeira

compôs-se das resoluções, normativas, decretos e portarias, bem como das circulares e correspondências trocadas entre a coordenação nacional do PEC, no Instituto Ayrton Senna, a Consultoria Auge Tecnologia e Sistemas LTDA e a equipe de coordenação municipal de Montes Claros, uma vez que era nessa instância que se dava a definição dos rumos da educação no Município, pelo “terceiro setor”. Foram desprezados, portanto, documentos do Programa de circulação local – SME e escolas, seções e divisões da própria SME, dessa com outras secretarias da Prefeitura Municipal, e outros órgãos públicos.

A segunda fonte documental escolhida para a investigação foram os Indicadores de Gestão estabelecidos pelo Programa para controle, supervisão e avaliação do mesmo no Município.

Os indicadores de gestão (*sic*) do Programa Escola Campeã estabelecem parâmetros para a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos objetivos e estratégias que influenciarão positivamente o processo educacional e viabilizarão o produto final que é a oferta e melhoria da qualidade do ensino fundamental (*sic*) (AUGE, 2003b, p. 14).

Através da análise dessas duas fontes, procuramos desvelar os princípios e ordenamentos do “terceiro setor” para o Município, bem como identificar o nível de subordinação deste aos ordenamentos “público-privados”, e como os mesmos se materializaram na Rede Municipal de Ensino.

Após o estudo do documento “Indicadores de Gestão – Orientações Gerais para Elaboração de Normas” (AUGE, [2001?]), e utilizando-nos da teoria da categorização, presente na “análise de conteúdo” (BARDIN, 1977; FRANCO, 2003), classificamos os vinte e dois indicadores pela natureza dos aspectos envolvidos, em quatro categorias: *pedagógica*, *política*, *técnico-administrativa-legislativa* e *gestão*. Antes, porém, de empreendermos esse estudo sobre os Indicadores de Gestão, pensamos ser necessário registrar o que empreendemos como categoria, nesse trabalho.

Elemento necessário, mas não obrigatório à análise de conteúdo, a categorização, segundo Bardin (1977, p. 117), “[...] é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Essa mesma conceituação é adotada por Franco (2003.). Também são concordantes as autoras quanto ao conceito de categorias. Aqui registramos o de Bardin (1977, p. 117): “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos”.

Lombardi (in LOMBARDI *et al*, 2005), sob inspiração marxiana, só concebe as categorias “[...] no interior de concepções teórico-metodológicas [...]” (p. 67), e defende que essas são determinadas pelo “[...] movimento histórico das relações de produção” (p.68), isto é, são produtos históricos, e por isso transitórios.

Buscando nos orientar, tanto pela postura etimológica de Bardin (1977) e Franco (2003), como pela dimensão materialista-histórica de Lombardi (in LOMBARDI *et al*, 2005), e baseando-nos nos preceitos da exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e fidelidade, e produtividade (BARDIN, 1977) construímos os seguintes critérios para classificarmos os Indicadores, em categorias:

- **Pedagógica:** aludir a aspectos voltados para o processo de ensinar e aprender, que impactam e se realizam diretamente através de atividades pedagógicas na sala de aula, através do trabalho dos professores e do serviço de supervisão pedagógica,
- **Política:** referir-se a preceitos de caráter político, visando envolvimento e ampliação do Programa não apenas em nível municipal, como também estadual e federal,

-Técnico-administrativo-legislativo: referir-se aos aspectos ligados à infra-estrutura administrativa, legal e técnica necessária ao funcionamento da Rede e de suas escolas,

- **Gestão:** focalizar os aspectos gerais que impactam diretamente as políticas públicas educacionais de gestão no Município, e, por isso, têm expressão decisiva na forma como essa gestão se efetiva na prática, tanto em nível de Secretaria como de escolas.

A partir desses critérios, os Indicadores de Gestão do PEC foram assim categorizados (QUADRO 1):

QUADRO 1
Categorização dos Indicadores de Gestão do Programa Escola Campeã

CATEGORIAS	INDICADORES DE GESTÃO DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ
1- PEDAGÓGICA	Diagnóstico de novos alunos/enturmação Alfabetização Programa de Ensino
2- POLÍTICA	Articulação municipal Definição de escola Otimização da rede urbana Nucleação da rede rural
3- TÉCNICO-ADMINISTRATIVA-LEGISLATIVA	Matrícula Calendário Plano de carreiras Acompanhamento financeiro Provimento do cargo de professor efetivo Contratação de professores temporários Informações que a escola deve enviar para a Secretaria Regimento escolar
4- GESTÃO	Escolha de diretores Elaboração do PDE Autonomia administrativa Autonomia financeira Autonomia pedagógica Plano Municipal de Educação Colegiado

Fonte: AUGE, 2001b

A partir dessa categorização, emergiram, claramente, quais os indicadores que, ao se tornarem objetos da nossa pesquisa documental, nos possibilitariam avaliar com mais precisão a ação gestora da Fundação em estudo, na esfera estatal. Isto é, estando esses sete indicadores ligados diretamente ao processo de gestão da educação no Município e nas escolas, os mesmos teriam a capacidade de nos revelar a dimensão da influência e do controle exercidos pela entidade “público-privada” nas decisões e encaminhamentos das políticas educacionais municipais.

Evidentemente, não tínhamos a ingênua crença de que, categorizados, os Indicadores nos garantiriam a objetividade dos dados. Tínhamos clareza quanto à “delicadeza” desse instrumento, por isso mantivemo-nos atentos a qualquer possibilidade de desvios do mesmo, e reconhecemos que os demais indicadores também poderiam revelar-nos as políticas do “terceiro setor” para a educação pública. Porém, pelas características já apresentadas na categorização, os mesmos foram desconsiderados nessa pesquisa.

Também se faz necessário registrar aqui, um impeditivo dessa fase da investigação. Começamos a recolher os documentos que julgamos pertinentes à pesquisa, em novembro de 2004. Porém, ao iniciarmos essa análise, sentimos a necessidade de buscarmos apoio e termos acesso a outros, que não havíamos coletado. Em junho de 2005, quando retornamos à SME para uma nova pesquisa, deparamo-nos com uma situação totalmente imprevista. Sem proceder a nenhuma avaliação, a nova administração da Secretaria havia destruído muitos documentos relativos aos Programas desenvolvidos pela gestão anterior, dentre eles os do PEC, por, além de desinstitucionalizá-los, não julgar importante o seu acervo documental. Uma característica mesquinha da política brasileira: cada governo que começa desconsidera a caminhada da instituição até aquele momento. Tudo começa a partir do seu “primeiro de janeiro”. Rompe-se com a História do povo que a construiu até ali.

Assim posto, recorreremos ao que foi deixado, e a outras fontes, como por exemplo, arquivos pessoais das superintendentes do PEC, e por persistência, acreditamos ter conseguido extrair desses as informações necessárias à pesquisa.

- **A Pesquisa Bibliográfica:** esse momento da pesquisa constituiu-se em um outro grande desafio pela própria recenticidade do tema na área das Ciências Humanas. O “terceiro setor” é pouco conhecido e raramente estudado pelos profissionais dessa área, e, em especial, pelos do segmento da educação. Não é raro sermos indagados sobre “o que é isso” quando anunciamos o tema da nossa pesquisa a colegas. Encontramo-nos solitários nessa jornada. Da mesma forma, é raro encontrar livros, publicações e eventos sobre as ações “público-privadas”, na área educacional. Constam, por esse motivo, nas nossas referências, títulos das áreas da administração, economia e direito. Há, com certeza, um campo inverso à importância do tema, a ser ocupado na literatura. Quando se refere ao segmento crítico dessa literatura, esse espaço vago amplia-se consideravelmente.

Na realização da pesquisa bibliográfica, desenvolvemos uma investigação sobre os processos que levaram a reconfiguração do Estado Nacional, transformado em Estado Restrito, na sociedade capitalista, a partir da criação do Estado Amplo, apoiados na teoria de Bernardo (1998, 2000).

Por oposição ao Estado Restrito, que inclui apenas o aparelho político reconhecido juridicamente, e tal como é definido pelas Constituições dos vários países, ou seja, governo, parlamento e tribunais, o Estado Amplo inclui todas as formas organizadas do poder das classes dominantes (BERNARDO, 1998, p. 41).

Essa organização do poder das classes dominantes num Estado soberano foi possível na medida em que essas classes passaram a concentrar uma grande massa de capital. Contudo,

num primeiro momento, quando ainda não dispunha de um grande volume de capital, o Estado Amplo precisou utilizar-se do Estado Restrito para garantir as Condições Gerais de Produção, necessárias à manutenção do capitalismo, às quais se referem

todas as infra-estruturas, não só materiais, mas ainda sociais e culturais, indispensáveis para que o capitalismo exista e se expanda, e que vigoram num âmbito superior ao de cada empresa particularmente considerada. [...] Sem [...] [as] Condições Gerais de Produção o capitalismo não poderia ter começado a desenvolver-se, nem conseguiria hoje deter a hegemonia (BERNARDO, 2000, p. 12-13).

Esse processo se deu de forma distinta e em momentos diferentes na História de cada sociedade capitalista, tendo, inclusive, o Estado Amplo, em alguns deles, se organizado sozinho, mantendo-se como único aparelho de poder, e encarregando-se de mecanismos normalmente decorrentes do Estado Restrito (BERNARDO, 2000).

O fortalecimento do Estado Amplo, e o conseqüente declínio do Estado Restrito, é, segundo Bernardo (1998), conseqüência da transnacionalização da economia, que permite que as companhias transnacionais possam controlar os governos, tanto dos países onde encontram-se instaladas, quanto os daqueles nos quais figura apenas como credora, já que, tendo a capacidade de prosseguir uma estratégia própria, independente, “[...] são elas mesmas um poder, o mais importante na época atual” (BERNARDO, 1998, p. 47).

A articulação entre o Estado Restrito e o Estado Amplo nasceu do primeiro em direção ao segundo, através dos organismos reconhecidos constitucionalmente, e hegemonizados pelo Estado Restrito. Hoje, essa articulação processa-se através de *lobbies* dos grupos de pressão do Estado Amplo (BERNARDO, 1998).

Aprofundando essa discussão pesquisamos, também, a invenção da atual estratégia de reestruturação do capitalismo no mundo e, especificamente, no Brasil, o neoliberalismo, “[...] hegemonia exercida sobre o Estado Restrito, pelas companhias transnacionais, enquanto elementos determinantes do Estado Amplo” (BERNARDO, 1998, p. 48) bem como a criação, desenvolvimento e funcionalidade das entidades “público-privadas”, alocadas num “terceiro setor”, a esse projeto neoliberal. Para tanto, foram eleitas categorias-chave, como plataforma de sustentação para a teoria que embasa essa pesquisa, a saber: Educação, Estado Restrito, Estado Amplo, Neoliberalismo, e “terceiro setor”.

Esse trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a pesquisa documental, procurando evidenciar as mediações do Programa Escola Campeã com a estratégia de intervenção “público-privada” sustentada pelo “terceiro setor”, enquanto modalidade privatizante da educação público-estatal. O segundo capítulo traz um estudo sobre o projeto que originou o instrumentalizado rearranjo “terceiro setor”: o neoliberalismo. No terceiro capítulo, realizamos um estudo sobre as configurações, impasses e perspectivas do “terceiro setor” na realidade brasileira. Concluindo, procuramos registrar algumas idéias sobre o processo de gestão da educação público-estatal por uma entidade “público-privada”, no Município de Montes Claros/MG.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS E PRÁTICAS DO “TERCEIRO SETOR” NA EDUCAÇÃO:

PROGRAMA DE GESTÃO MUNICIPAL E ESCOLAR –

PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ

A proposição apresentada no título desse capítulo de analisar as políticas e práticas do “terceiro setor” na educação, através da investigação de um programa de gestão municipal e escolar implementado em um município mineiro, constitui-se no objeto central dessa pesquisa. Buscamos analisar, na realidade socialmente posta, como políticas emanadas de um segmento “não governamental” ganham *status* de política pública governamental para a educação municipal, interferindo, modelando e apropriando-se de funções e espaços anteriormente restritos ao Estado Restrito, utilizando-se do discurso da “responsabilidade social” para esse fim.

A crise dos anos 1970 abalou profundamente as estruturas do *Welfare State* nos países onde ele se constituiu, e inviabilizou os seus planos nos países que começavam a estruturá-lo, como o Brasil. Em crise, o Estado Restrito realizou cortes nos gastos públicos, especialmente na área social, realizando a obra proposta pelo neoliberalismo.

Mesmo que o neoliberalismo não tenha conseguido tornar-se hegemônico nos quatro cantos do mundo (ANDERSON in SADER; GENTILI, 2000), é notório que nos países latino-americanos ele está conseguindo homogeneizar o seu projeto, em especial no que tange às questões sociais. E um dos canais propagadores que contribuiu na constituição das bases de materialização desse plano, no Brasil, nos anos 1990, foi a “(contra-)reforma” do Estado

Restrito e seus conseqüentes desdobramentos – as “(contra-)reformas” do sistema previdenciário, do poder judiciário, da legislação trabalhista, da relação entre a esfera pública e privada, da educação, dentre outros segmentos.

Nesse contexto desenhado pela “(contra-)reforma” do Estado Restrito, emergiu, sob a tônica da ressignificação do conceito de cidadania – agora intimamente ligado ao de “solidariedade social” – e atuando como um dos “protagonistas” nesse processo, um “[...] conjunto heterogêneo de entidades composto de organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas, e até algumas empresas autodenominadas como cidadãs” (GOHN, 2002, p. 93).

Assim, direitos sociais se convergiram em benefícios, representando uma inversão da função do Estado Restrito e um retrocesso na garantia de certos direitos sociais, que passaram para o âmbito privado do Mercado, ou para o da “filantropia social”. Consolida-se, nesse segundo caso, um “novo” modelo de regulação social em substituição ao clássico papel do Estado Restrito como provedor de bens públicos, comandado por organizações “público-privadas” que compõem o auto-denominado “terceiro setor”.

Instituído por entidades constitutivas desse segmento – o IAS e a FBB – o Programa Escola Campeã foi desenvolvido em 47 municípios brasileiros, distribuídos pelas cinco regiões brasileiras, mapeando, assim, realidades diversas e inversas, como se pode constatar na FIG.1.

Neste capítulo, apresentamos a pesquisa documental dessa investigação sobre a gestão “público-privada” que o PEC impetrou na Rede Municipal de Educação de Montes Claros, amparados pelo referencial teórico eleito para esse fim.

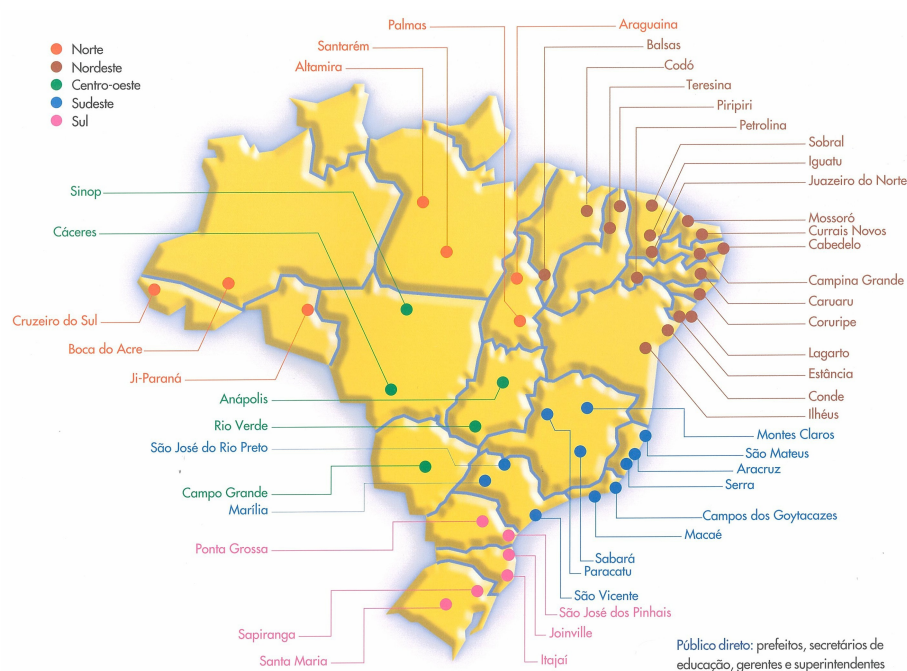


FIGURA 1 - Municípios Brasileiros Participantes do Programa Escola Campeã, no Período de 2001-2004

Fonte: SENNA, 2004c

Procedemos à investigação do Programa Escola Campeã, realizando, primeiramente, uma análise geral dos seus fundamentos, organização e estrutura para, em seguida, analisarmos suas investidas e gerenciamento na educação municipal, através da análise dos Indicadores de Gestão, selecionados para esse fim.

Realizando análises, na perspectiva comparativa – a gestão da Rede no período 1997-2000, antes da implantação do Programa, e 2001-2004, período de implantação e implementação deste – lembramos que não serão meramente analíticos e/ou acadêmicos os comentários e interpretações acoplados a essas análises, já que temos uma trajetória significativa no mesmo.

1.1 O Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã

O Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã – foi criado com o nome de “*Programa Educação no Pódium*”, no ano 2000, através de uma Aliança Social Estratégica, firmada entre o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil, com o apoio da Fundação Luis Eduardo Magalhães, e, posteriormente, estabeleceu-se alianças regionais com a empresa Vivo Celulares, a Companhia Siderúrgica Tubarão (CST), a Fundação Lemann e a Norte Brasil Telecom (NBT).

Na seção que se segue, faremos uma breve apresentação das entidades que compuseram essa Aliança fundante do Programa Escola Campeã.

1.1.1 A Aliança Social Estratégica Fundante do Programa Escola Campeã

1.1.1.1 O Instituto Ayrton Senna (IAS)

O Instituto Ayrton Senna que foi criado em novembro de 1994, após a morte do seu idealizador, o piloto de Fórmula 1, Ayrton Senna da Silva, junto com a *Ayrton Senna Foundation*, localizada em Londres, sendo oficializado em 1995, era o coordenador geral do Programa Escola Campeã.

Entidade de característica eminentemente “público-privada”, o IAS mantém-se dos *royalties* gerados pelas marcas *Senna*, *Senninha* e da imagem do Ayrton, além de parcerias com empresas, Estado Restrito, escolas, universidades e outras entidades “não governamentais” e

“sem fins lucrativos”, dedicando-se a desenvolver e apoiar projetos de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, de forma que esses possam “[...] desenvolver plenamente o seu potencial como pessoas, cidadãos e futuros profissionais”¹¹.

Sua principal área de atuação é a educacional – com atuação direta nas escolas públicas (educação formal) e fora delas (educação informal) – por ser ela entendida como a base das “grandes transformações sociais”. “Dessa forma, os projetos na área de esporte, cultura, arte, saúde e nutrição passaram a ser articulados junto à vida familiar e escolar dos participantes, e as iniciativas passaram a ter como objetivo a melhoria do ensino na escola pública brasileira” (MARINHO, 2001, p. 83).

Em consonância com as ideologias que alimentam o “terceiro setor”, no ano 2005, o IAS desenvolveu projetos em quase todos os estados brasileiros, atendendo a mais de 5 milhões de crianças e jovens, como apresenta a FIG. 2.

Relata o IAS, que suas ações, enquanto entidade “público-privada”, baseiam-se na crença da

transformação do país a partir da co-responsabilidade dos três setores – *organismos governamentais, empresas e organizações da sociedade civil* – para desenvolver políticas públicas que, atuando em escala, favoreçam a criança e o adolescente, interferindo positivamente nas suas realidades (grifo do autor)¹².

O texto acima revela a ideologia do “terceiro setor” presente no “senso de missão” da entidade: a organização da sociedade humana em setores – o que exclui a concepção de totalidade da mesma, desistoricizando-a e despolutizando-a – a ação do Mercado, através das empresas, e a presença das entidades “público-privadas” como responsáveis por políticas

¹¹ www.ias.com

¹² www.ias.com

públicas, que tradicionalmente estariam sob a responsabilidade de governos estatais, e a concepção de focalização dessas políticas.

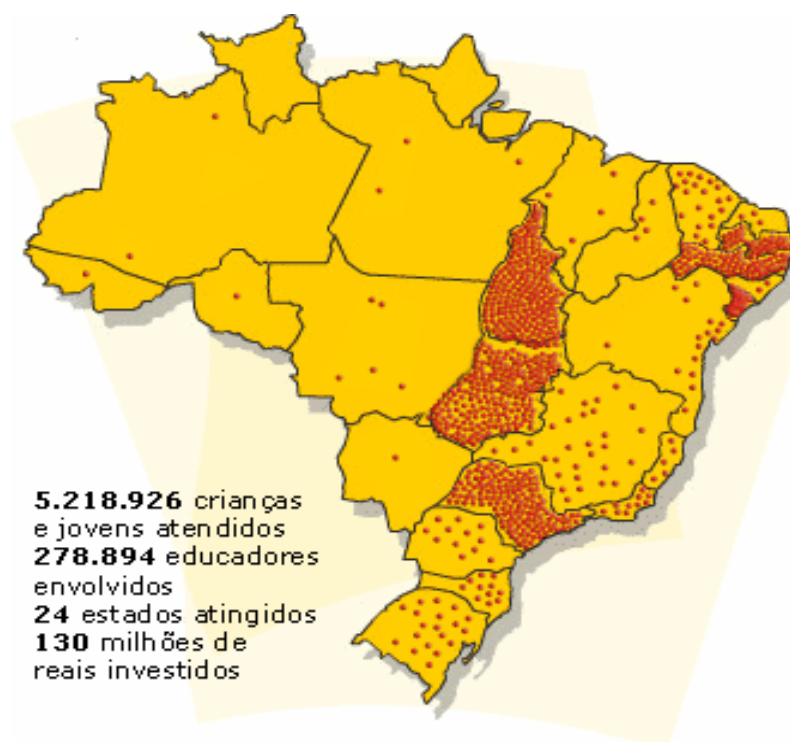


FIGURA 2 – Atuação e Investimentos do Instituto Ayrton Senna, em 2005, no Brasil

Fonte: www.ias.com

Seguindo a tendência do “terceiro setor” brasileiro, as ações do IAS cresceram ano a ano, no período de 1995-2000, como revela o GRAF. 1. Esse crescimento suscitou, evidentemente, o aumento dos investimentos financeiros que chegaram a crescer, nesse período, 1.400%, totalizando R\$ 39.983.500,00 (GRAF. 2).

Esse expressivo aumento dos investimentos do IAS, coaduna-se com o crescimento do “terceiro setor” no Brasil, na década de 1990, que nesse período, atingiu os 14%, e, em nível mundial, atingiu quase 5% do produto interno bruto (PIB) (FERNANDES in IOSCHPE, 2000; FALCONER; VILELA, 2001; MELO NETO; FRÓES, 2002). Grande parte desses

recursos tem origem nos *royates* Senna, mas também em empresas públicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e em empresas privadas, como o Serviço Social da Indústria (SESI), a Nórdia Celulares, a Nortel, Microsoft e a Gateway, dentre tantas outras, o que coloca em xeque a denominação de “não governamental” e “sem fins lucrativos” sustentados pela entidade. Essa reunião de investimentos públicos e privados, também, tem garantido ao IAS desenvolver, potencialmente, uma outra função dentro do “terceiro setor”: a de *grantmaker*¹³.

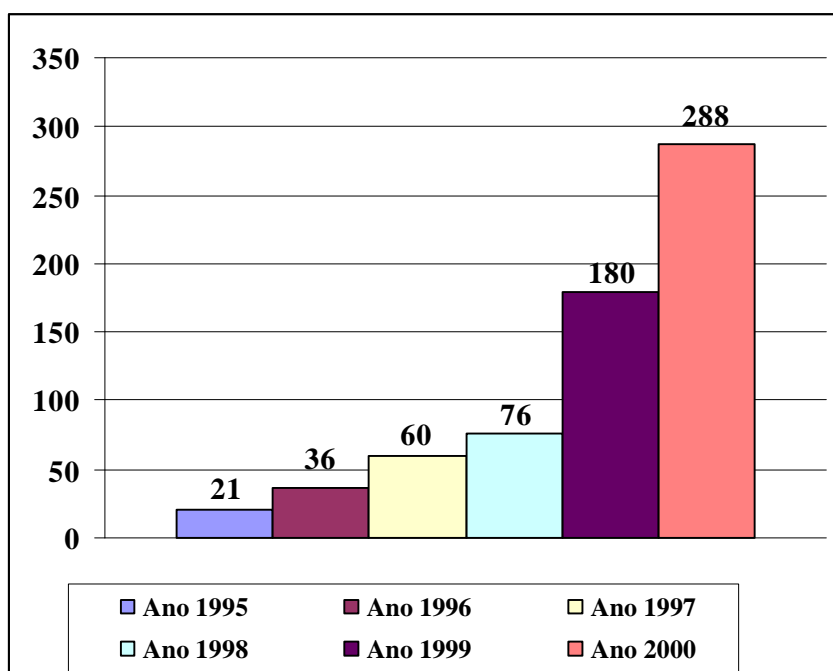


GRÁFICO 1 – Crescimento do Atendimento do Instituto Ayrton Senna, no Período de 1995-2000 (em mil)

Fonte: MARINHO, 2001

¹³ *Grantmakers* são entidades constitutivas do “terceiro setor” que financiam ações deste. No capítulo 3, desenvolveremos um breve estudo sobre elas.

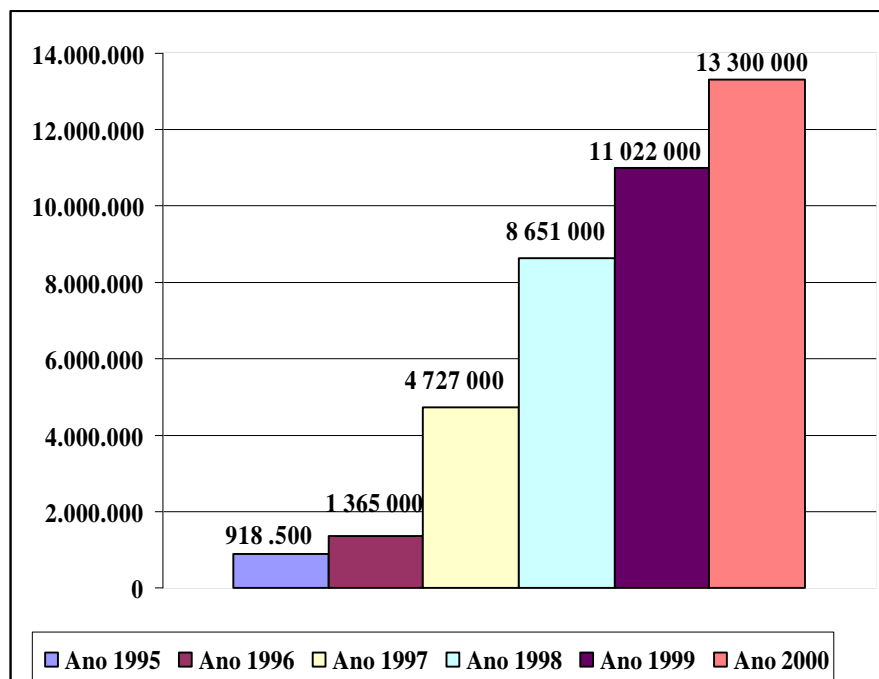


GRÁFICO 2 – Investimentos Sociais/Ano, do Instituto Ayrton Senna, no Período de 1995-2000 (em R\$)
 Fonte: MARINHO, 2001

1.1.1.2 A Fundação Banco do Brasil (FBB)

Em 1985, o governo federal lançou no Brasil o *Programa de Prioridades Sociais*, com a adoção de medidas em áreas como educação, emprego, alimentação, saúde e habitação. Deste Programa originou-se, em 1988, a Fundação Banco do Brasil, com a proposta de financiar projetos voltados para a “solução” dos problemas sociais brasileiros.

Essa Fundação, em 1992, passou a captar projetos anuais e plurianuais, oriundos de diversos segmentos da sociedade, os quais se pautavam pelas diretrizes e políticas previamente definidas para ampliar a “função social” do seu instituidor, o Banco do Brasil S/A. Assim, ela passou a interferir diretamente nas agendas propostas pelos concorrentes ao seu

financiamento¹⁴.

Nessa década, a FBB passou a adotar as diretrizes administrativas norteadoras do conglomerado Banco do Brasil S/A, levando para seu interior os mecanismos de planejamento, acompanhamento e avaliação mercantis. Somente no ano de 1997, a FBB financiou, total e parcialmente, 727 projetos de terceiros, investindo um total de R\$ 30,7 milhões. Em 2000, ano em que se tornou parceiro do IAS, no Programa Escola Campeã, o percentual de gastos foi de R\$ 25 milhões.

Ampliando sua área de atuação, em consonância com a tendência empresarial de constituir fundações, enquanto “braços sociais”, no ano de 1996, a FBB passou a criar e financiar seus próprios projetos. Fazem parte dessa nova estratégia: *Programa Homem no Campo*, *AABB Comunidade*, *Projeto Memória*, *Programa Trabalho e Cidadania*, e *Projeto Criança e Vida*.

Explica, o conglomerado Banco do Brasil S/A, as razões que o motivaram a atuar na área “público-privada”:

as necessidades da sociedade brasileira são amplas e bem conhecidas, com lacunas enormes e de ampla escala nas áreas mais básicas. *Essas carências não serão resolvidas apenas por um bom desempenho na condução da macroeconomia*; são fundamentais ações e intervenções que vão além dos aspectos econômicos, partindo de todos os setores da sociedade. A Fundação Banco do Brasil quer influenciar e contribuir para uma mudança positiva desta situação no País, por intermédio de uma ação focada nas áreas da Educação e Cultura e Geração de Trabalho e Renda. Nosso propósito é mobilizar, articular e gerir ações de transformação social empreendidas por cidadãos, organizações privadas, públicas e do terceiro setor, *com a finalidade de inclusão social e promoção da cidadania, de forma sustentada, com qualidade de vida para todos* (grifos nossos)¹⁵.

¹⁴ Essa interferência dos agentes financiadores nas agendas das entidades do “terceiro setor” será discutida no Capítulo 3.

¹⁵ www.fundamento.com.br

As intencionalidades que movem os setores mercadológicos à “filantropia social” e/ou ao desenvolvimento de atividades com “responsabilidade empresarial social”, como são as da FBB, serão tratadas no decorrer desse trabalho. Aqui, gostaríamos apenas de registrar que essas ações estão em franca expansão na realidade nacional e internacional, de tal forma, que esses auto-denominados “articuladores sociais” movimentaram, no Brasil, na década de 1990, algo em torno de 0,5% do seu produto interno bruto, e áreas como a da justiça, até então “imunes” à propagação dessas ações, já encontram-se incluídas nesses projetos. A própria FBB desenvolve, desde 2001, o *Programa Justiça Itinerante*, cujo objetivo é “modernizar” o poder judiciário nacional.

1.1.1.3 A Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM)

A Fundação Luís Eduardo Magalhães tem suas ações focadas no estímulo do

[...] desenvolvimento de soluções inovadoras para a administração pública e uma nova governança. Sua finalidade social é realizar pesquisas, planejar, fomentar, apoiar e executar ações nas áreas de desenvolvimento e capacitação de pessoas e de modernização da gestão e dos serviços públicos. Promove também o intercâmbio de experiências organizacionais e de administração entre instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.¹⁶

Criada em 1999, após a morte de Luís Eduardo Magalhães – filho do senador baiano Antônio Carlos Magalhães, fundador da entidade – a FLEM já constitui hoje uma rede com mais de 400 parceiros, tanto na esfera pública, quanto nas privada e “público-privada”.

A colaboração da FLEM no Programa Escola Campeã constitui-se, basicamente, na cessão do

¹⁶ www.fundamento.com.br

material e da tecnologia social do *Programa Educar para Vencer*¹⁷, desenvolvido pela mesma, no estado da Bahia, nos anos 1990, não tendo, dessa forma, maior participação na determinação dos objetivos e encaminhamentos dados ao Programa, em nível nacional.

O Educar para Vencer se constitui Programa Estratégico (*sic*), assumido pelo Governo do Estado, que agrega projetos prioritários para fortalecer a escola com o *foco máximo na qualidade do Ensino Fundamental e Médio* da rede pública. Para o seu desenvolvimento foram estabelecidas *estratégias de gestão*, a participação de instituições, destacando-se a Fundação Luis Eduardo Magalhães, as Universidades Estaduais, as Prefeituras Municipais e, principalmente, as equipes gestoras, professores e alunos das escolas públicas do Estado da Bahia (grifos nossos).¹⁸

No discurso empresarial acima, é possível localizar duas referências que se tornaram norteadoras da versão nacional do *Programa Educar para Vencer*: o foco no Ensino Fundamental e na gestão, e a premissa que orientou, em nível teórico, as suas ações e que tornou-se lugar comum nos discursos sobre educação, a partir dos anos 1980, sob impacto do relatório americano “A Nação em Risco”: a qualidade¹⁹.

A qualidade tornou-se a tônica, ao menos nominalmente, do discurso que orientou as “(contra-) reformas”, nos anos 1990, sucedendo a igualdade presente nos das décadas 1960 e 1970. Contudo, é importante frisar, como nos mostra Enguita (2002), que a propagada “igualdade de oportunidades” dessas duas décadas poderia sintetizar, em si mesma, a

¹⁷ Esse Projeto fez parte do “Projeto Bahia”, um projeto de educação do estado da Bahia financiado pelo BIRD, no valor de US\$ 116.000.000,00, para desenvolver ações, dentre outras, para os níveis de Ensino Fundamental e Médio, diretorias regionais de educação, diretorias das escolas e órgão central, e o Projeto “Educar para Vencer” que “[...] reúne ações de correção do fluxo no ensino fundamental (*sic*), certificação de gestores e avaliação escolar [...]” (www.sec.ba.gov.br).

¹⁸ www.fundamento.com.br

¹⁹ Segundo Gentili (2002, p. 154) “[...] essa problemática começou a difundir-se nos anos 80 devido ao grande impacto que tiveram os relatórios *Nation at Risk* (1983) da *National Commission on Excellence in Education and Action for Excellence* (1983) da *Education Commission of the States*. Apesar de ambos os documentos refletirem a preocupante situação da educação nos Estados Unidos, eles começaram a ser considerados reflexo da situação mundial da educação. A partir da aparição destes relatórios, a sucessão de documentos e reuniões internacionais sobre a questão da qualidade na educação tem sido interminável. Entre os mais significativos deve-se mencionar a *Conferência Mundial sobre a Educação para Todos*, do Banco Mundial-FMI-UNESCO, ocorrida em março de 1990, em Bangkok, e, no caso latino-americano, o recente relatório da CEPAL-UNESCO: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago do Chile, Nações Unidas, 1992” (grifos do autor).

igualdade e a qualidade, concomitantemente, contudo, no discurso desse contexto, ela, a igualdade, colocava ênfase no comum, enquanto a “qualidade” enfatizava a diferença. Essa diferença, porém, não refere-se ao “melhor” para todos, mas, sim, e sobretudo, no “igual ou pior para os demais”.

Apresenta esse mesmo *site*²⁰, os resultados do *Programa Educar para Vencer*, no estado baiano, reafirmando a premissa da qualidade:

redução de 15% no índice de distorção idade série; melhoria da gestão das escolas com o desenvolvimento do projeto de certificação ocupacional para dirigentes escolares e a implementação dos Projetos de Melhoria da Escola, conseqüente da sua *ação coletiva* ao construir o seu *Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE*; melhoria crescente na proficiência dos alunos através da *avaliação externa* realizada pela SEC; a certificação ocupacional para professores alfabetizadores e especialistas, dentre outros (grifos nossos)²¹.

Objetivando “[...] a melhoria da qualidade do ensino fundamental (*sic*), a melhoria da eficiência na aplicação de recursos públicos e o aumento de equidade social” (SENNA, 2001, p. 3), o IAS convidou municípios brasileiros a participarem do Programa Escola Campeã, exigindo como aval o investimento prioritário dos municípios no Ensino Fundamental, e a total adesão e apoio do seu poder executivo ao Programa. Foram selecionados, inicialmente, 52 municípios representantes de todas as regiões do país, que deveriam “[...] aglomerar-se em torno de oito cidades-pólo, [...] [e] representar a maior variedade possível de realidades brasileiras” (SENNA, 2001, p. 4).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esses 52 municípios parceiros do IAS e FBB, no PEC, totalizavam, em suas redes municipais, nesse ano, 903.306

²⁰ www.fundamento.com.br

²¹ Essas orientações também nortearam a versão nacional do Programa.

alunos matriculados, no Ensino Fundamental – 5,25% da matrícula nacional (PITÁGORAS, 2001). Em 2004, ao final do PEC, com 47 municípios participantes, esse número caiu para 875.000 alunos e 35.000 educadores (SENNA, 2004c). Era esse, então, o universo educacional sob a gestão do Escola Campeã.

Montes Claros, parceiro do IAS desde 1997, em outros programas e projetos²², foi um dos municípios selecionados para integrar-se ao Escola Campeã. Além de atender aos critérios já mencionados, a sua localização geográfica era estratégica aos interesses do IAS, por encontrar-se numa região considerada mediana no espaço geográfico e econômico do País – 16 43’ 41’’ de latitude e 43 51’ 54’’ de longitude, dividindo duas realidades discrepantes do Brasil: as regiões nordeste e sul.

Segundo os administradores municipais montesclarenses,

com o Programa Escola Campeã, a administração municipal assumiu o compromisso de afastar a política partidária e de implantar um modelo de gestão educacional focado em resultados, visando a *melhoria da qualidade da educação*, instrumentalizando a liderança da escola para gerenciar a sua autonomia, e fortalecer a participação da comunidade na vida escolar (MONTES CLAROS, 2004d, p. 5, grifo nosso).

Organizado em duas esferas, a Gestão Municipal e a Gestão Escolar – a primeira teve início em 2001, complementando-se a partir de 2002, com a segunda, concomitantemente – esse Programa assentava-se no pressuposto de que a otimização da gestão é capaz, por si só, de impactar o desempenho dos alunos e do sistema público educacional. Justifica Senna (2001b, p. 3) que “o foco do programa na gestão deve-se ao fato de a gestão ser um grande diferencial para enfrentar o desafio de promover *ensino de qualidade para todos*”

²² Montes Claros, nessa época, já mantinha parceria com o IAS, em três outros projetos: o “Acelera Brasil” (correção de fluxo de 1ª à 4ª séries), “Se Liga” (alfabetização de alunos defasados idade-série) e “Rede Acelera” (acompanhamento de desempenho de alunos de 1ª à 4ª séries).

(grifo nosso). Essa diretriz reforça a filiação do Programa a uma das tendências privatizantes em voga na educação: a do “quase-mercado”, que transporta para as áreas, onde não é possível ou viável aplicar a estratégia privatizante total, os mecanismos gerenciais adotados pelas empresas, através de programas como os de “Controle de Qualidade Total” (CQT) (OLIVEIRA, 1998; SILVA, 2002; GENTILI, 2002; ADRIÃO; PERONI, 2005).

Adrião e Peroni (2005) definem o “quase-mercado” como uma estratégia de cooptação parcial da esfera estatal, não passível de privatização por não estabelecerem relações concorrenciais, “um choque de mercado no interior do Estado [Restrito]”: eis aqui a origem do quase-mercado” (p. 140). Isto é, através dessa estratégia, introduz-se concepções da gestão privada e mercantil na administração da esfera estatal sem, contudo, alterar sua propriedade.

Nesses termos, o quase mercado poderia ser compreendido como uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam no mercado, e segundo suas características, vantagens adicionais como condição para o aumento de sua eficiência (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 140).

A questão da qualidade da educação deflagrada mundialmente, em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, durante a Conferência Mundial sobre “Educação para Todos”, subverte-se nas realidades mundiais, atingindo dimensões diferenciadas e relativas em cada uma. Nesse contexto, a qualidade está indissolivelmente ligada à produtividade. E, não por acaso, esses preceitos de qualidade foram coadunados no Programa Escola Campeã²³. Dessa forma, ele se transformou em um “bom” investimento para os governos que, se não se

²³ Analisando em TORRES (2001) as metas e requisitos definidos em Jomtien, constatamos a proximidade desses com os estabelecidos pelo PEC, principalmente no que se refere à qualidade do ensino, enquanto produtividade, acesso universal à educação primária, e à captação de recursos privados e voluntários para a escola pública.

interessavam pela efetividade da educação básica, precisavam, pelo menos, garantir o foco no Ensino Fundamental, como podemos constatar a seguir:

os principais resultados esperados do programa são: melhoria do desempenho dos alunos, aferida por avaliações padronizadas externas; universalização da oferta do ensino fundamental (*sic.*), na faixa de 7 a 14 anos; eficiência no uso de recursos públicos (redução da evasão e repetência, correção de fluxo²⁴, etc); atratividade da carreira de magistério público para os bons profissionais do mercado; modelo de gestão testado e quadros de gestores educacionais aptos a irradiar o modelo a outros municípios (SENNA, 2001b, p. 4).

De modo geral, em nossas vidas,

a palavra “qualidade” está presente para garantir o atrativo do que se apresenta ou ao que se aspira. Qualidade associa-se ao valor, à excelência, àquilo que é digno de reconhecimento, à obra bem acabada. A palavra “qualidade” pretende outorgar um selo de garantia e de reconhecimento à realidade à qual se aplica. Qualidade também é um anseio, um desejo de perfeição, um objeto do qual se aproximar, mas que nunca se consegue totalmente (MARCHESI, 2003, p. 20).

Entretanto, como nos lembra Enguita (2002), a questão da qualidade na educação sempre esteve permeada por conceitos existentes na própria sociedade. Num primeiro momento, ela identificou-se com os parâmetros de qualidade utilizados para medir a qualidade dos serviços públicos,

supondo que mais custo ou mais recursos, materiais ou humanos, por usuário, era igual a maior qualidade. Mais tarde, o foco da atenção do conceito se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo resultado com o mínimo custo. Esta já não é a lógica dos serviços públicos, mas, sim, a da produção empresarial privada. Hoje em dia se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los: taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos

²⁴ Em 2000, o Brasil tinha uma população estimada de 26.346.844 de pessoas, com idade entre 7 e 14 anos, porém a sua matrícula no Ensino Fundamental totalizava, nas três redes de ensino, 35.370.016, sendo dessa 32.167.354 apenas nas redes públicas. Isso significa 9.023.172 vagas a mais, demonstrando um alto índice de defasagem idade/série dos seus alunos, no Ensino Fundamental. Os então 52 municípios parceiros do PEC apresentavam, nesse mesmo período, em suas redes municipais de educação, 465.402 alunos defasados idade/série (23,9% da matrícula do Ensino Fundamental) (PITÁGORAS, 2001).

cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc. Esta é a lógica da competição no mercado (ENGUIITA, 2002, p. 98).

Assim posto, sob a ótica do Controle de Qualidade Total (CQT), qualidade se traduz em uma técnica

empresarial provocada por uma *gestão estratégica de trabalho*, e, assim, transcende o âmbito da planta produtiva, indicando outros significados e objetivos sociais. A qualidade de um produto ou serviço está *diretamente ligada à satisfação do consumidor*, e, desse modo, deve ser considerada em sentido amplo, com *atenção ao custo e às condições de atendimento* como fatores de satisfação total do cliente (OLIVEIRA, 1998, p. 60, grifos nossos).

O que é necessário registrar na concretude desses programas é que o cliente ao qual ele atende não frequenta os bancos escolares. Esse cliente, na verdade, atua nos desígnios dos destinos da educação pública: o ideário da ordem vigente.

Em consonância com o princípio da “satisfação total do cliente”, o PEC apresentava, em 2001, metas que traduziam as diretrizes mundiais de direcionamentos para uma “educação de qualidade”, enquanto sinônimo de elevação da produtividade escolar, através da eliminação do re-trabalho (repetência) e do refugo (evasão), a saber:

a) estruturação da Secretaria Municipal de Educação para *gerenciamento de uma rede de escolas autônomas*²⁵ e integradas; b) *articulação e otimização das redes de ensino*, tanto em nível municipal, como, quando possível, em nível estadual, com integração entre escolas urbanas e rurais; c) viabilização da autonomia das escolas, através do fornecimento dos recursos necessários e suficientes; d) implementação de *políticas de correção de fluxo escolar para o ensino fundamental*; e) manutenção de programas regulares de triagem e alfabetização para novos alunos; f) *implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos* (SENNÁ, 2001, p. 1).

²⁵ Segundo o PEC, na sua fase de implantação, apenas 23% dos 52 municípios parceiros, contavam com escolas autônomas pedagogicamente, 35% financeiramente e 33% administrativamente (SENNÁ, 2001c).

Essas metas vão materializar-se, na realidade dos municípios, através das metas e ações ditadas pelos Indicadores de Eficiência²⁶ e Gestão utilizados pelo Programa, e sobre os quais, especialmente o segundo, realizaremos um estudo detalhado a partir da seção 1.2, deste capítulo.

Em programas orientados pelo CQT, a participação e o envolvimento de todos tornam-se essenciais à consecução dos objetivos, que na aparência também são de todos, mas que, em verdade, são da empresa ou da organização social em questão, “[...] a qualidade converte [-se] assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar” (ENGUIA, 2002, p.95).

Nesse contexto,

a Qualidade Total é mais do que total, é totalitária, pois exige a participação de todos, lançando mão, inclusive, de mecanismos de cooptação para a promoção da denominada visão compartilhada, isto é, da plena identificação do trabalhador com a empresa ou instituição (OLIVEIRA, 1998, p. 62, grifos nossos).

A força ideológica ostentada pelo termo qualidade, e amplamente divulgada neste Programa, levou-a a transformar-se em instrumento de *cooptação dos envolvidos* (ANTUNES, 2005) convertendo-se

em uma palavra de ordem mobilizadora, em um grito de guerra em torno do qual se devem juntar todos os esforços. Por sua polissemia pode mobilizar em torno de si os professores que querem os melhores salários e mais recursos e os contribuintes que desejam conseguir o mesmo resultado educacional a um menor custo; os empregadores que querem uma força de trabalho mais disciplinada e os estudantes que reclamam maior liberdade e mais conexão com seus interesses; os que desejam reduzir as diferenças escolares e os que querem aumentar suas vantagens relativas. *Entretanto o*

²⁶Além dos Indicadores de Gestão, o PEC utilizava Indicadores de Eficiência, que se relacionavam especificamente ao funcionamento e resultados das escolas (ANEXO 2).

predomínio de uma expressão nunca é ocioso ou neutro. A problemática da qualidade esteve sempre presente no mundo da educação e do ensino, mas nunca havia alcançado antes esse grau de centralidade. Ela vem substituir a problemática da igualdade e da igualdade de oportunidades, que eram então os coringas desse jogo (ENGUIITA, 2002, p. 95-96, grifo nosso).

Essa ascensão do discurso da qualidade na educação é entendida, pelo próprio Enguita (2002, p. 96) como um processo natural, já que “o acesso a todo recurso escasso começa sempre por constituir um problema quantitativo para converter-se, posteriormente, quando a escassez já não é tanta, em uma questão qualitativa”. Assim, assegurada a oferta quantitativa da educação – valor extrínseco desta – e com ela ampliado o acesso “a todos”, o que significa a perda da exclusividade do acesso a poucos, passou-se a exigir um novo diferencial: o da qualidade – valor educativo intrínseco. Contudo, há que se perceber, segundo o próprio autor, que houve nesse processo uma “progressiva centralidade” e “mudança de significado”, transformando a qualidade em “monotema da época”, de forma a atender os projetos anti-democráticos da ordem.

Gentili (2002, p. 116) analisando esse processo, e pensando especialmente na consensualização dessa retórica da qualidade na América Latina, considera que houve uma mercantilização do conceito de qualidade para o que “[...] foi necessário – primeiro – eliminar da agenda política as demandas democratizadoras [por exclusão e não por atendimento] que, em seguida aos períodos pós-ditatoriais, começaram a generalizar-se na região”. Esse processo envolveu, segundo o autor, um “duplo processo de transposição” que englobou duas dimensões: “o deslocamento do problema da democratização ao da qualidade” e a adoção de conteúdos empresariais para a área educacional (“quase-mercado”).

Coadunando com essa estratégia do “quase-mercado”, no Programa Escola Campeã, gerenciamento, competitividade, busca de resultados e empreendedorismo se tornaram

expressões balizadoras das ações dos municípios parceiros e das escolas. Não obstante, concebidos como “parceiros empreendedores”, cabia aos municípios

[...] responsabilizar-se pela coordenação de um Plano Municipal de Educação, que englobe a melhoria da educação no município como um todo, independentemente da rede em que os alunos estão matriculados; priorizar os compromissos estipulados no Plano Municipal de Educação, assegurando os recursos materiais e humanos necessários para sua efetivação; *priorizar o ensino fundamental (sic)*, através de um vigoroso conjunto de políticas, financiamento de ações concretas, que deverão estar refletidos no Plano; assegurar a correta e pontual destinação dos recursos constitucionais para a educação e transparência no seu uso; implementar mecanismos que assegurem o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação e de escolas autônomas, do tipo: introdução de novo modelo de supervisão, escolha de diretores por critérios de competência, etc; implementar políticas de carreira que assegurem salários adequados para atrair professores qualificados; *estabelecer metas de qualidade desafiadoras para o desempenho de alunos, garantindo sua avaliação periódica através de instituições externas à Secretaria Municipal de Educação*; implementar, se necessário, programas de triagem, alfabetização e regularização de fluxo escolar para alunos do *ensino fundamental (sic)* (SENNA, 2001b, p. 10, grifos nossos).

Nota-se que, das assertivas acima, nenhuma vai além do que está posto na Constituição Federal Brasileira ou em qualquer conjunto de leis educacionais, como função, objetivo ou meta da educação pública. Se há a garantia de implantação e implementação dessas nas leis soberanas que regem o país e a educação, por que é necessária a presença de uma entidade do “terceiro setor” para dizer ao âmbito estatal o que e como deve ser feito?

No período de dezenove a vinte de março de 2001, o então *Programa Educação no Pódium* realizou, em Brasília (DF), o seu primeiro encontro de Gerentes – pessoas responsáveis pela coordenação do Programa nos municípios.

Analisando o relatório do evento (MONTES CLAROS, 2001c), produzido pela gerente montesclarenses, sobre a palestra conferida pelo mentor e consultor do PEC, Dr. João Batista

Araújo e Oliveira²⁷, constatamos, claramente, termos e concepções gerenciais, tal qual realiza-se no “quase-mercado”, como pode-se depreender dos insertos abaixo:

- a) a presença da linguagem e concepção empresarial, baseada na lógica mercadológica de educação: “qualidade é a cara das ações, o *produto* pode sempre melhorar”; “este não deve ser um programa, mas, sim, propostas de *eficiência*”; “gerente não precisa entender de Piaget”; “*olhar a educação como o economista olha*”; “educação é sempre um *bom negócio*”; “educação é excelente negócio para a Prefeitura: melhor educação = *maior produtividade* = maior PIB”; “se não der autonomia desresponsabiliza-se a escola do resultado”; “*cultura gerencial*: trabalha com dados e não com eventos, visa *resultados*”; “passos para implantação dessa cultura: acreditar que pode *fazer mais e melhor com o recurso*, pensar em eficiência e equidade, uso racional do tempo, ter noção de prioridades” (grifos nossos);
- b) a consideração de que se as escolas funcionarem bem, torna-se inútil a existência de secretarias de educação: “deve existir uma Secretaria de Educação?”; “o movimento de uma secretaria é muito ‘amebiano’: pouco planejamento, muita rotina e deslocamento de atenção”; as secretarias de educação têm “muitos mecanismos de supervisão e não de resultados”, muita “centralização no pedagógico e não no *gerencial*” (grifos nossos);
- c) a apresentação do “*gerenciamento eficaz*” como *fórmula eficiente* para os problemas educacionais (grifos nossos).

As concepções expressas nos apontamentos acima orientaram todas as diretrizes do PEC, escamoteadas em propostas de autonomia escolar, gestão democrática, descentralização da

²⁷ Psicólogo, doutor em Pesquisa Educacional, ex-membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Banco Mundial, o mentor e primeiro consultor do PEC, Dr. João Batista Araújo e Oliveira, dentre outras experiências, participou da elaboração do informe brasileiro “Educação Fundamental e Competitividade Empresarial” do documento “Educação Fundamental e Competitividade Empresarial – Uma Proposta para Ação do Governo”, juntamente com Cláudio Moura e Castro (consultor especial do IAS), Guiomar Namó de Mello, Emílio Marques, Ernesto Schiefelbein e Maria Tereza Infante (GENTILI, 2002).

gestão, dentre outras, principalmente durante a fase em que o Dr. João Batista manteve-se como consultor do mesmo, uma vez que suas idéias e propostas eram ordenamentos inflexíveis no Programa.

1.1.2 A Presença e o Papel da Consultoria

João Batista Araújo e Oliveira se tornou consultor do IAS e da FBB, para o Programa Escola Campeã, no período de 2000 a 2002. Inicialmente, a Fundação Pitágoras era a empresa consultora contratada para executá-lo, mas, a partir de 2002, outra consultoria mineira, a Auge Tecnologia e Sistemas LTDA, com sede em Belo Horizonte, substituiu a Fundação Pitágoras nesse trabalho.

O papel da consultoria técnica consistia em deliberar sobre as ações do Programa, e em supervisionar e fazer cumprir as regras estabelecidas. Cada município era assessorado por duas coordenadoras regionais da Auge Consultoria. Uma dedicava-se ao acompanhamento do desenvolvimento do Programa, na esfera da Gestão Municipal, e outra na esfera da Gestão Escolar.

Realizando, em média, três visitas anuais ao município, as consultoras regionais desenvolviam, basicamente, as seguintes atividades:

a) no âmbito da Gestão Municipal:

- verificação da evolução do município nos Indicadores de Gestão e de Eficiência, através da análise das normas e ações implementadas,
- orientação na elaboração das normativas que, ainda, não estivessem prontas ou de acordo com o receituário do Programa,

- reuniões com a equipe de coordenação local para orientar sobre os novos passos a seguir,
 - reunião com o Prefeito para informá-lo sobre a situação do Programa no município.
- b) no âmbito da Gestão Escolar:
- reuniões com a equipe de coordenação local para orientar sobre as estratégias do processo de “adequação” do Município ao Programa, ou, como descreve o PEC, para “assegurar que [os municípios] se apropriem das condições necessárias ao desempenho de suas competências, com autonomia e eficácia, [...] garantindo a sustentabilidade e replicabilidade desta tecnologia social” (AUGE, 2003b, p. 44),
 - reuniões com os diretores e vice-diretores escolares, para estudo dos manuais de Gestão Escolar e “catequização” sobre as funções e ações necessárias e corretas a uma direção – “instrumentalização do trabalho de gerenciamento das escolas”,
 - visitas às escolas municipais urbanas e rurais, para verificação da aplicação dos “estudos” feitos nas reuniões – análise de cadernetas e planos de aula, organização de arquivos, qualidade da merenda, limpeza e conservação do prédio, desempenho dos alunos, disseminação do Programa na comunidade escolar, etc – “monitoramento do trabalho”.

Antes da realização dessas visitas ao Município, as consultoras enviavam uma “Agenda de Trabalho”, para informar e orientar a coordenação local sobre o que, especificamente, seria tratado naquela visita. Curiosamente (ou logicamente?) essa agenda trazia especificado o “produto final” esperado para cada tarefa a ser desenvolvida, como se verifica a seguir:

1- Indicadores de Gestão: [tarefas] verificar a evolução dos 22 itens. Analisar normas e ou ações implementadas; autonomia financeira – como se encontra; matrícula 2003 – definições já tomadas; analisar e ou elaborar norma dos instrumentos de supervisão das escolas; análise da minuta do

processo de escolha dos dirigentes escolares. 1.1- *Produto final: normas dentro dos Indicadores de Gestão; alteração das notas dos Indicadores, face ao trabalho desenvolvido* (AUGE, 2002e, grifos nossos).

No trecho destacado acima, duas questões ficam evidenciadas: primeira, a ação adaptativa que o PEC imprimia ao Município. O “*produto final: normas dentro dos Indicadores de Gestão*” deixa clara a submissão à qual o Município deveria se sujeitar diante das normas e orientações do Programa. Segunda, o mecanismo avaliativo punitivo simbólico no qual a atribuição de notas, para cada Indicador de Gestão, se transformou. Para conseguir avançar na média exigida pelo Programa, que era de total “três”, para ser considerado um município de “escolas campeãs”, este deveria adequar-se às exigências postas pelos Indicadores, a qualquer custo. Como veremos adiante, Montes Claros cumpriu bem essa tarefa.

Às consultoras regionais também era atribuída a função de intermediar algumas tarefas e ações entre o IAS, a FBB e os municípios. Quando acontecia do Município conter pendências ou problemas relativos à implementação do Programa, o número de visitas era superior a três.

Era prática, também, nessas visitas aos municípios, as Consultoras “socializarem” experiências de outros municípios, fornecendo modelos dos seus planos, legislações e programas, dentre outros (AUGE, 2001).

1.1.3 Os Veículos de Socialização, Divulgação e *Marketing* do Programa Escola Campeã

O *marketing* social é uma das principais vias de legitimação social das ações que as entidades do “terceiro setor” desenvolvem, e fonte de efetivação de lucros para empresas que investem em “filantropia social”, uma vez que ele passa a constituir-se e fortalecer-se

[...] não em torno de produtos, mas de uma reputação: ou seja, as marcas não se referem diretamente ao produto, mas a um conjunto de valores, os quais são vinculados por meio do ativismo social e empresarial. A retórica é a do jogo “soma positiva”: as empresas ganham porque aumentam seus lucros e a sociedade porque melhora sua qualidade de vida. Sob esse aspecto, trata-se de um novo “negócio dos negócios” (BEGHIN, 2005, p. 30-31).

São vultuosas, a aceitação e a simpatia, que empresas conseguem atrair para si quando revestem suas atividades com o véu da “responsabilidade social”. Nessa perspectiva, elas têm utilizado-se dessa estratégia e unido-se a segmentos diversos da Sociedade Civil e Estado em parcerias “intersetoriais” e/ou constituindo suas próprias fundações, nomeadas de “braços sociais”. A partir do fundamento de que “não há interesse coletivo que, apreendido como uma demanda efetiva, não possa, em princípio, tornar-se objeto de investimentos lucrativos” (FERNANDES in IOSCHPE, 2000, p. 30), as empresas têm utilizado-se de estratégias que, maquiadas de “filantropia empresarial” ou “responsabilidade social”, as ajudam a “fazer a diferença” junto aos seus clientes, no “uni-verso” do “tudo igual”.

Sob esse intento, todas as ações e investimentos feitos são amplamente projetados e divulgados pela mídia. O caso da *American Express*, citado por Mello Neto e Froes (2002, p. 157) é elucidativo:

a *American Express* conseguiu aumentar em 28% o uso do cartão *Amex*, com base na *divulgação da sua campanha de* doação de parte das despesas feitas pelos clientes no cartão para entidades sem fins lucrativos, na região de São Francisco (Califórnia). Em seguida, a *Amex* expandiu a campanha para todo o país, atingindo recorde de vendas e de doações (grifo nosso).

Como se pode depreender do exemplo acima, o retorno financeiro das empresas, nessas parcerias “intersetoriais”, vem sob a forma de melhoria da imagem e aceitação dos serviços e produtos que essas empresas representam, elevando o nível de vendas. Com a descoberta do filão do “*marketing social*”, investe-se em “[...] programas e projetos sociais e obtêm retorno

social de imagem e vendas. Tornam-se ‘empresas cidadãs’ e ganham o respeito de todos: funcionários, clientes, fornecedores, governo, comunidade e opinião pública” (MELO NETO; FROES, 2002, p. 12).

Essa incorporação de novas dimensões aos negócios empresariais, “o negócio dos negócios”, funciona como uma maquiagem perfeita para a essência capitalista selvagem da “solidariedade empresarial”: a produção do lucro num plano subjetivo. Assim,

[...] a questão social tornou-se ponto estratégico para as empresas nos dias de hoje. Seu impacto na qualidade, produtividade e competitividade da empresa é total e direto. Livros e artigos técnicos comprovam a efetividade das ações de *marketing* na sociedade de consumo, do entretenimento e da informação (MELO NETO; FROES, 2001, p. 73).

Em Fischer (2002, p. 89) encontramos revelada essa funcionalidade na análise da parceria da Comunidade Inamar²⁸ com um industrial da região de Diadema/SP, para a criação de uma creche para atendimento da comunidade, “os custos são considerados baixos e os ganhos de imagem junto à comunidade onde está instalada a empresa são grandes, justificando, desta maneira, a atuação empresarial”. Este é um exemplo concreto da lucratividade e da exploração da “responsabilidade empresarial”, pois a empresa ao “oferecer” o emprego e o “benefício” da creche para as crianças, “amansa” e condiciona a comunidade pelo alívio das péssimas condições que a esmagadora maioria das comunidades pobres vive. Assim, ninguém reclama ou discute as condições de trabalho, de sobrevivência, e os possíveis prejuízos ambientais que ela pode, eventualmente, causar ao ambiente, e ainda divulga-se o nome e os produtos e serviços da empresa.

²⁸A Comunidade Inamar é uma organização “não governamental” criada e formada por profissionais da área da saúde para atender aos moradores da favela do Vergueiro em São Paulo, e que posteriormente, junto com os moradores dessa favela, se transferiu para o município de Diadema, no estado paulista (FISCHER, 2002).

O *marketing* do Programa Escola Campeã era feito por meio da mídia televisiva, através de propagandas e programas transmitidos, especialmente pela Rede Futura de Televisão, via internet, no *site* do Instituto Ayrton Senna e no do próprio Programa, e, em nível mais restrito, através do *Jornal do Sucesso* e dos *Programas de Rádio Escola Campeã*. A função ideológica presente na divulgação do PEC, no rol dos participantes do Programa (prefeitos, secretários de educação, diretores e funcionários, pais e alunos), era imprescindível para a garantia da participação e envolvimento de todos com o mesmo, e o fortalecimento do sentimento de “pertença”, que permeava as ações e a missão dos parceiros.

Em sentido mais amplo, através da divulgação do Programa, divulgava-se as empresas parceiras – a operadora de telefones celulares *Vivo*, a *Companhia Siderúrgica de Tubarão*, a *Fundação Lemann* e a *Norte Brasil Telecon* – não apenas em nível local, mas também nacional e internacional, já que o IAS mantém relacionamentos nesses dois níveis. Vale ressaltar, também, que o próprio IAS obteve credibilidade e reforço positivo de imagem, abrindo novas perspectivas para parcerias em outros projetos e programas, e incrementando sua função *grantmaker*. Essa imagem positiva também alimenta o mercado de produtos que a Fundação Ayrton Senna mantém com várias empresas, sob as marcas *Senna* e *Senninha*, que hoje comercializam centenas de produtos nas áreas de material escolar, calçados, roupas, alimentos, etc.²⁹

Essa transposição de produtos entre empresas/ “terceiro setor” e empresa/empresas realiza-se, segundo Bernardo (1998) em função do “caráter simbólico do *marketing*” que permite que uma empresa consiga apresentar-se em outra diversa do seu produto. Assim, encontramos marcas de carros e refrigerantes, por exemplo, tatuadas em camisetas e jeans de empresas da

²⁹ www.ias.com

área do vestuário. Ou, como no caso do IAS, a imagem e a marcas *Senna* e *Senninha* em objetos que não têm nenhuma relação direta com as mesmas, como alimentos e materiais de limpeza, reafirmando que “o caráter simbólico deste tipo de artigos resulta do prestígio das marcas comerciais que ostentam, e o fascínio ultrapassa a particularidade dos seus ramos de produção e estende-se a todo universo das grandes empresas” (BERNARDO, 1998, p. 98).

No caso do IAS, é a força e o fascínio que campeão Ayrton Senna ainda exerce sobre a subjetividade brasileira e em parte, européia, e o *marketing* social desenvolvido pelo IAS, que permitem que o mesmo consiga reunir em torno de si valores expressivos em forma de parcerias.

O *Jornal do Sucesso*, de edição bimestral, trazia artigos sobre as idéias e os temas defendidos pelo Escola Campeã, reportagens de iniciativas “exitosas” de municípios na área da gestão, e notícias sobre o Programa. Sua circulação, entretanto, era restrita aos parceiros do mesmo. Contudo, ter uma matéria ou o nome veiculado no Jornal era motivo de orgulho e competição acirrada entre os municípios.

Instituídos em 2002, na fase de “Gestão Escolar”, os Programas de Rádio tinham como objetivo “[...] instruir os pais a acompanhar a vida escolar de seus filhos” (OBORÉ, [entre 2001 e 2004]). A empresa responsável pela produção e gerenciamento desses programas era a paulista OBORÉ Projetos Especiais em Comunicações e Artes. Nos municípios, rádios AM e FM tornavam-se parceiras para transmiti-los. Em julho de 2003, eram 65 emissoras em 42 municípios, atingindo 3 448 municípios (OBORÉ, 2003). No mês de janeiro de 2004, esse número chegou a 70 emissoras em 43 municípios, que somando o alcance de todas elas, atingia-se 3 771 municípios do norte a sul do país (OBORÉ, 2004).

A FIG. 3 localiza geograficamente as rádios parceiras do PEC no Brasil, no ano de 2003.



FIGURA 3 - Rede de Rádios Parceiros do Programa Escola Campeã e Municípios Atingidos, em 2003

Fonte: OBORÉ, 2003

Em Montes Claros, essa transmissão era feita pela Rádio FM Itatiaia, diariamente, de 6:00h às 6:15 horas. Depois, também tornaram-se parceiras as AMs “Rádio Brasil Comunitária” (às 10:30h e 15:30h) e “Rádio Metrópole” (nos blocos comerciais) (OBORÉ, 2003). Posteriormente, como os pais e comunidades não estavam acompanhando a transmissão, apontados os horários como dificultadores, as escolas passaram a receber cópias dos programas para divulgá-los durante reuniões e outros eventos.

Todos conhecemos a força e perspicácia da mídia em informar, formar e convencer pessoas de idéias e ações. Porém, no município montesclareense, não encontramos registro de grandes

empreendimentos realizados pela força do *marketing* do Programa, exceto algumas notícias publicadas em jornais locais, o que, é claro, dava visibilidade à administração municipal.

1.1.4 Avaliação Externa: Conceito, Papel, Resultados e Intenções no Contexto do Programa Escola Campeã

Toda atividade avaliativa é uma atividade política. Por isso, ao propor-se um estudo sobre ela, temos que ter em mente que, em cada época, para cada momento histórico, a cada “senhor”, ela desempenha funções diferentes atendendo a objetivos educacionais, políticos e econômicos distintos. Portanto, não há como analisar ou pensar qualquer processo avaliativo sem considerar o contexto histórico que o propicia.

Concebida assim, a avaliação transcende ao mero uso de técnicas ou procedimentos de medida, e reveste-se de caráter ideológico, político. Há em todo e qualquer movimento avaliativo quereres e interesses, conotações e denotações de valores. E os há, mais ainda, quando tomamos a avaliação dentro de uma visão mais abrangente: a dos processos de regulação e desregulação da educação – avaliação externa – já que,

o trabalho de avaliadores “funciona como recurso para satisfazer determinados interesses e valores” sendo a seleção de objetivos, técnicas e audiências uma decisão que reflete necessariamente as “filiações políticas” dos avaliadores (MAC DONALD,³⁰ *apud* AFONSO, 2000, p. 20).

Como o próprio termo já indica, a avaliação externa presume ser organizada por sujeitos não presentes no processo, para comprovar ou verificar resultados que o espaço avaliado foi capaz de produzir. Trabalhando em nome de uma “pseudo-qualidade”, ela controla todo o processo,

³⁰ MacDONALD, B. Evaluation and the Control of Education. In: MURPHY, R. & TORRANCE, H. (Org.). *Evaluating Education: Issues and Methods*. London: Harper& Row/Open University, p.36-48, 1987.

dita normas, indica o que deve ser ensinado, como, quando, o que deve ser feito, como e por quem, mesmo sem participar diretamente do processo. Independentemente de que se constitua como normativa, criterial ou formativa, a avaliação externa possui o poder de indicar e/ou condicionar os rumos, os caminhos que os avaliados deverão percorrer, se quiserem ‘se sair bem’ nesse processo. Assim, “[...] as modalidades de avaliações externas (ou administrativas) tendem a transformar-se em fatores que condicionam as opções pedagógicas e profissionais” (AFONSO, 2000, p. 40).

Esse controle exercido pela avaliação externa ameaça a autonomia dos envolvidos e descarta qualquer possibilidade de ação que não esteja prescrita nos seus receituários. Defendendo, teoricamente, a importância da autonomia para os sistemas educacionais, e, em especial, para as escolas, o Estado Restrito reconhece que essa autonomia coloca em risco o seu controle sobre a escola, aumenta diferenças, cria situações não previstas, podendo, até mesmo, “descarrilhar” o processo.

Considerada estratégia pedagógica que impacta imediatamente a educação, e exercício de autoridade de quem compete realizá-la, a avaliação externa, no contexto do PEC, assume, preponderantemente, três funções: fiscalização e controle do cumprimento das orientações emanadas do Programa; prestação de contas aos parceiros, pelos investimentos feitos na educação dos municípios, e identificador do valor agregado à melhoria do ensino, como afirma o seu idealizador Dr. João Batista Oliveira:

uma avaliação das escolas deve ter em vista principalmente a melhoria do ensino, e para isso o que interessa saber é o *valor agregado*, ou seja, o que cada escola, pela sua organização, políticas, práticas, professores, programas e métodos de ensino acrescenta ao que o aluno já traz em função da sua origem sócio-econômica e cultural e seu nível anterior de desempenho (OLIVEIRA, 2001, grifo do autor).

A utilização de termos econômicos pelo autor, na argumentação acima, aponta para as seguintes questões:

- a) a presença da teoria do capital humano agregando valor na melhoria do ensino (DEBREY, 2003);
- b) a reafirmação da filiação da sua teoria ao economicismo das teorias gerenciais, como na “Qualidade Total”;
- c) o atestado da submissão das redes escolares aos processos de avaliação externa “[...] como prerrogativa política de auferição de usos feitos dos recursos públicos [...]” (MARTINS, 2002, p. 135), e complementaríamos, nesse caso, privados e “público-privados”;
- d) o processo de “adequação” da educação nos municípios parceiros aos princípios de Mercado.

Segundo Gentili (2002, p.155-156), são três as premissas que têm balizado a criação do novo senso comum em relação à necessidade da adoção de avaliações de caráter externo, no âmbito educacional, e que encontram-se subjacentes em “programas de qualidade”, a saber:

- a. que a educação (nas atuais condições) não responde às demandas e às exigências do mercado; b. que a educação (em condições ideais de desenvolvimento) deve responder e ajustar-se a elas; c. que certos instrumentos (científicos) de mediação nos permitem indagar acerca do grau de ajuste educação-mercado e propor mecanismos corretivos apropriados.

De caráter exclusivamente quantitativo, o modelo avaliativo externo contribui para o engessamento do processo de ensinar e aprender, bem como ao de gestão. Em nome da busca de uma “qualidade”, todo o processo de controle e fiscalização se legitima, passando-se a concordar com ele, como premissa para o sucesso.

Assim, o que poderia parecer, à primeira vista, antagonismo, na verdade configura-se como uma regularidade de fluxo e refluxo para o funcionamento do sistema, para que nada saia do estabelecido. Ao mesmo tempo em que o Programa Escola Campeã proclamava a necessidade de construção da autonomia das escolas, estabelecia um rígido sistema de controle avaliativo, para garantir que elas não fugissem ao estabelecido, que, muitas vezes, não estava registrado nas suas orientações nominais, mas encontrava-se velado nas suas entrelinhas.

Um outro aspecto relevante nessa discussão sobre o processo avaliativo do Programa diz respeito à utilização de indicadores, que funcionavam como um guia modal das escolas e municípios avaliados. Eram prescrições antecipadas em forma de objetivos a serem alcançados, do como fazer e agir para sair-se bem na avaliação.

Escreve Afonso (2000, p. 49-50) que

os indicadores são categorias de análise construídas para facilitar a recolha de informações sobre os vários componentes de um sistema educativo.[...] procuram fornecer medidas de vários componentes de um sistema educativo, bem como informações sobre a maneira como esses componentes se inter-relacionam para manter ou alterar o sistema.

São, essencialmente, “uma tecnologia de vigilância e controle sobre os rendimentos das escolas e dos professores que lá trabalham” (ELLIOTT³¹ *apud* AFONSO, 2000, p. 50).

O atual Regimento das Escolas Municipais de Montes Claros (MONTES CLAROS, 1998), dedica o Título VIII à ‘Avaliação Escolar e sua Utilização Didática’, caracterizando-a como contínua, processual, dinâmica, participativa, diagnóstica e investigativa, excluindo, assim, a existência de um órgão externo ao processo, nessa atividade. Essa exclusão da avaliação

³¹ ELLIOTT, J. Son los ‘indicadores de rendimiento’ indicadores de la calidad educativa? *Cuadernos de Pedagogia*, nº 206, pp. 56-60, 1992.

externa fica clara no parágrafo único do seu artigo 275, ao instituir-se que “a avaliação não poderá considerar apenas o produto, mas também o próprio processo de aprendizagem e os aspectos atitudinais demonstrados pelo aluno” (MONTES CLAROS, 1998).

Na fase de Gestão Municipal do Programa, em 2001, a inexistência de um processo avaliativo externo, no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Montes Claros, foi criticado, uma vez que a taxa de reprovação nessa era de 0,2%, podendo, segundo a “Radiografia do Município” (PITÁGORAS, 2001) realizada por aquele, “[...] refletir política de promoção automática ou baixo nível de exigência”. Nesse caso, como “sugestão”, foi indicado que o Município deveria “[...] avaliar objetivamente o desempenho dos alunos para determinar se o sistema educacional [...] [estava] efetivamente cumprindo sua missão de ensinar ou apenas implementando uma política de baixo nível de exigência” (PITÁGORAS, 2001).

O controle da qualidade do ensino é apontado, pelo Programa, como função da Secretaria Municipal de Educação, mas esse “controle” só é reconhecido através de resultados produzidos por avaliações externas. O sucesso do aluno também se encontra, segundo o mesmo, atrelado à realização da avaliação externa, e os critérios para essa avaliação são claros e muito bem definidos no Programa (AUGE, 2003b).

Vale lembrar, que a adesão ao projeto neoliberal de superação da crise do capitalismo, tem levado governos a transformarem os Estados Restritos em *Estados-avaliadores*, principalmente na área social, que é onde há maior afastamento e desregulamentação de sua parte. Abrindo espaço para o Mercado agir em diversas e importantes áreas, mantém-se o controle da sociedade como um todo. E é essa a função da avaliação externa das instituições educativas: garantir o controle do processo, sem, contudo, responsabilizar-se pelos seus

resultados. Isto é, centralizar o controle sobre o processo descentralizado/desconcentrado (AFONSO, 2000). E esse é o desenho explícito do que ocorreu em Montes Claros. Junto à intervenção avaliativa externa propugnou-se o discurso de “doação” de autonomia para as escolas, como analisaremos mais adiante, constituindo, assim, dois dos pré-requisitos necessários à desresponsabilização estatal com a educação.

Sob esse designo, a partir de 2001, a Rede Municipal de Ensino montesclarensense passou a ser avaliada externamente pela Fundação Carlos Chagas (FCC)³², como exigência posta e cumprida pelo Programa. Porém, mesmo estando a Rede organizada pelo sistema de ciclos – Inicial (1º e 2º anos de escolaridade), Intermediário (3º, 4º e 5º anos de escolaridade) e Avançado (6º, 7º e 8º anos de escolaridade) – as turmas avaliadas não eram as de final dos ciclos, e sim, as mesmas que eram avaliadas em todos os municípios parceiros do PEC: 1º, 4º e 8º anos.

Essa avaliação externa, realizada em 2001, estabeleceu os parâmetros de qualidade para o ensino, baseando-se nos parâmetros nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB)³³. Em 2002 e 2003, essa avaliação também foi realizada, bem como em 2004, a última, com o objetivo de verificar até que ponto e como as intervenções do Escola Campeã “[...] conduziram à mudança na qualidade do sistema de ensino dos municípios parceiros” (MONTES CLAROS, [entre 2001 e 2004b]). O resultado dessa última, até o momento, não foi divulgado para o Município.

As ações desenvolvidas pelo Município, na realização das metas e diretrizes apontadas pelo

³²A Fundação Carlos Chagas já havia atuado no Município, em anos anteriores, na avaliação dos Projetos “Acelera Brasil” e “Se Liga”, ambos parcerias de Montes Claros com o Instituto Ayrton Senna.

³³ Por essa aproximação da avaliação externa do PEC com o SAEB, vale lembrar que este foi criado para atender à exigência do Banco Mundial, de uma avaliação do impacto do Projeto Nordeste, no Brasil.

Escola Campeã, também eram avaliadas externamente pelos consultores-coordenadores regionais, durante as visitas ao Município, através dos Indicadores de Gestão, aos quais eram atribuídas notas de zero a três, como já mencionamos.

Contudo, em 2003, a Fundação Cesgranrio, sob contrato com o IAS, realizou uma avaliação externa do Programa, através dos Indicadores de Gestão e Eficiência. Nesse caso, a avaliação externa foi apresentada como um julgamento da capacidade e habilidade dos municípios de se adequarem/adaptarem aos princípios do PEC, já que na “[...] presente avaliação externa, o foco de julgamento incidiu sobre os indicadores de gestão e de eficiência, que atestam *como os Municípios parceiros formularam políticas e ações educacionais para atender aos objetivos traçados pelo Programa*” (CESGRANRIO, 2004, p. 1, grifo nosso).

Aqui, mais uma vez evidencia-se a modelagem e subserviência impostas aos municípios pelo Programa, e como a avaliação externa, nesse contexto, desempenha a função de controle sobre o processo e os seus resultados, tal qual como ocorre no contexto do “Estado-avaliador”.

Sobre o desempenho de Montes Claros, conclui a Cesgranrio (2004, p. 8):

frente aos resultados globais encontrados, é possível afirmar que Montes Claros, com *média 3 em gestão*, mostrou um *excelente desempenho*, indicando o sucesso das políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura, *no sentido de atingir os objetivos do Programa* (grifos nossos).

Como exposto, Montes Claros cumpriu, fielmente, às determinações do Programa, moldando-se tal como exigido, configurando no Município uma ação estatal desresponsabilizada pelos resultados – já que as escolas, pelo menos formalmente, eram autônomas – assegurou-se o

controle do processo educativo, prestou-se contas do “investimento financeiro” aos parceiros financiadores, oferecendo subsídios à cotação de novos empréstimos e financiamentos.

1.1.5 Gestão Municipal e Gestão Escolar: as Esferas do Programa

1.1.5.1 A Esfera da Gestão Municipal

Iniciada no ano de 2001, as atividades relativas a esta etapa do Programa objetivavam, especificamente,

fortalecer o município para assegurar a universalização e a qualidade do ensino fundamental (sic.), melhorando a capacidade do município de coordenar e implementar uma política educacional que priorize o ensino fundamental (sic.) e a operação eficaz e eficiente de uma rede de escolas autônomas” (SENN, 2001b, p. 6, grifos nossos).

Esses objetivos se viabilizariam, segundo o PEC, através das seguintes estratégias (SENN, 2001b):

- a) melhoria da estruturação da Secretaria Municipal de Educação;
- b) autonomia e integração das escolas;
- c) gestão dos recursos financeiros;
- d) correção do fluxo escolar;
- e) qualificação e valorização dos professores e diretores;
- f) sustentabilidade do Programa.

Evidencia-se nessas assertivas a pretensa superioridade administrativa do “terceiro setor” e do Mercado, em relação ao Estado Restrito e à sua capacidade de gerir o espaço público, discurso coerente com

[...] as novas formas de acumulação [que] delineiam um modelo que requer uma mudança nas atividades do Estado, implicando, de um lado no retraimento de seu papel como provedor de serviços e equipamentos sociais, e de outro, uma maior centralização do poder executivo para poder levar a cabo as reformas (GOHN, 2002, p. 91).

Sobre essa pretensa superioridade do privado sobre o público, Donahue (1992, p. 71) afirma que “[...] nenhum conjunto de estudos pode provar qualquer assertiva universal tanto sobre as instituições públicas como sobre as privadas”, o que equivale dizer que qualquer afirmativa nesse sentido tem caráter apenas mítico.

Analisando as orientações dadas pelo Programa aos municípios para a implementação daquelas estratégias, fica ainda mais clara essa intencionalidade. Há o esforço institucionalizado em apresentar um Estado Restrito fraco e ineficiente que precisa contar com o apoio e ensinamentos dos segmentos privado e “público-privado” para gerenciar o funcionamento das suas secretarias de educação e escolas. Essa concepção torna-se explícita na especificação, dada pelo Programa, sobre o citado item “c”, “gestão de recursos financeiros”: “desenvolvimento da capacidade da Secretaria Municipal de Educação de gerir seus recursos financeiros, mediante *práticas que reduzam o re-trabalho e o desperdício*” (SENNA, 2001b, p. 6, grifos nossos).

A identificação do re-trabalho e do desperdício (refugo) ao espaço estatal é uma estratégia muito utilizada nesse contexto de “(contra-)reforma” neoliberal do Estado Restrito, expressa em taxas de reprovação, evasão e defasagem idade-série, como meio de convencer a sociedade da ineficiência desse Estado em gerir o espaço e os recursos públicos, devendo o mesmo ser repassado a quem tenha competência para fazê-lo. O Estado Restrito é acusado de produzir “deseconomia”, isto é, é incapaz de gerir o público com eficiência, qual seja, baixo custo com alto rendimento e rentabilidade.

Chama-nos a atenção, também, a orientação exposta para o item “b”, “*autonomia e integração das escolas*”: “desenvolvimento de modelo que *agregue valor* ao desempenho das escolas operacionalmente autônomas” (SENNA, 2001b, p. 6, grifos nossos). A agregação de valor mercadológico à educação – uma espécie de retomada contemporânea à teoria do capital humano, seja pela visão macro da sua capacidade em fomentar o desenvolvimento, seja em nível micro como meio de garantir taxas de retorno, custo-benefício, ou ainda, pela sua capacidade de elevar a produção de trabalho, e também, a produtividade e renda (DEBREY, 2003) – é uma constante nos discursos dos teóricos da globalização produtiva de capital flexível. E deste modo, não poderia deixar de estar presente nessa proposta do “terceiro setor” para a educação nos municípios.

Também Bianchetti (1997, p. 94), ao analisar as orientações das políticas educacionais, nos anos 1990, concluiu que, entre as teorias coincidentes com a filosofia neoliberal, encontra-se a teoria do capital humano contemporanizada, já que esta

[...] incorpora em seus fundamentos a lógica do mercado e a função da escola se reduz à formação dos “recursos humanos” para a estrutura de produção. Nessa lógica a articulação do sistema educativo com o sistema produtivo deve ser necessária. O primeiro deve responder de maneira direta à demanda do segundo.

Outra consideração pertinente às estratégias apresentadas refere-se ao item “e”, “qualificação e valorização dos professores e diretores”. A valorização desses profissionais, no início do PEC, era constantemente relacionada à questão salarial. No decorrer do mesmo ela foi gradativamente dizimada, não tendo sido feita nenhuma cobrança nesse sentido. Aliás, a única exigência que o Programa fez, em relação a salários, foi a de eliminar a distorção existente entre os salários de professores dos 1º ao 4º anos de escolaridade, com os salários dos de 5º ao

8º anos, a partir da referência mínima proposta pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF)³⁴.

Em 2001, a Rede Municipal de Ensino Montesclarensense abrangia 32,9% da matrícula do Ensino Fundamental, do Município, e eram considerados elevados, segundo a Fundação Pitágoras³⁵ (PITÁGORAS, 2001):

- a) os índices de defasagem idade-série;
- b) o custo do transporte escolar rural, na ordem de 40%;
- c) a relação professor/turma: 1,35;
- d) o atendimento à pré-escola, o que poderia comprometer o cumprimento da obrigação constitucional com o Ensino Fundamental;
- e) o índice de aprovação do 1º ao 8º anos de escolaridade, sem certificação de nenhuma avaliação externa, que comprovasse o domínio de competências do alunado.

E foram esses os desafios inicialmente definidos para a Rede, pelo Escola Campeã, altamente impregnados pela estratégia neoliberal de focalização das políticas públicas. E para os quais propôs-se e cumpriu-se:

- a) a manutenção do Programa de Aceleração da Aprendizagem – Projeto Acelera Brasil e a extensão do mesmo a turmas de 5º ao 8º anos de escolaridade, através do “Projeto Seguindo em Frente”³⁶;
- b) implantação, em 2002, do “Projeto de Direção Itinerante”. Nele, as escolas rurais de pequeno porte (menos de 500 alunos) foram nucleadas administrativamente, com um

³⁴ Nessa época o salário inicial total dos professores do 1º ao 4º anos de escolaridade era de R\$ 262,58, para a per capita de R\$ 512,00 do FUNDEF (índice de 51,2%), e dos professores de 5º ao 8º anos, era de R\$ 405,48 para a per capita de R\$ 538,00 do FUNDEF (índice de 75,3%) (AUGE, 2002f).

³⁵ A Fundação Pitágoras era a agência executora do Programa, na época.

³⁶ Esse projeto de aceleração da aprendizagem foi organizado pelo Município de Montes Claros, utilizando material cedido pela Fundação Luís Eduardo Magalhães.

- diretor respondendo por um grupo formado com, em média, cinco escolas. Cabia a esses diretores, chamados de “Diretores Itinerantes” a gestão administrativa, financeira e pedagógica desses grupos de escolas, através de visitas semanais, planejamento e acompanhamento do trabalho dos professores, supervisão de merenda, etc;
- c) “enxugamento” do quadro de professores – essa ação não foi desenvolvida, pois constatou-se que esse número elevado de professores por turma devia-se às aulas fracionadas do 5º ao 8º anos de escolaridade;
 - d) atenção total e irrestrita aos alunos do Ensino Fundamental;
 - e) adoção de avaliação externa.

1.1.5.2 A Esfera da Gestão Escolar

A segunda fase do Programa teve início a partir do ano 2002, objetivando “[...] fortalecer a escola para assegurar a melhoria contínua do desempenho dos alunos” (SENNA, 2001b, p. 8) em períodos diferentes em cada município-parceiro, uma vez que a sua implantação dependia do município ter atendido a três pré-condições:

[...] realização do processo de seleção dos dirigentes escolares por critério de competência técnica; [...] normatização das autonomias pedagógica, administrativa e financeira das escolas; [...] criação da Superintendência escolar e a escolha do superintendente por meio de portaria, decreto ou de outro instrumento legal, obedecendo a critérios técnicos (AUGE, 2003b, p. 44).

Escreveram, em 18 de abril de 2002, as coordenadoras nacionais do PEC, na FBB e no IAS, a Montes Claros (SENNA, 2002):

vimos especificar os *acertos necessários* para que a etapa de Gestão Escolar do Programa Escola Campeã possa ser iniciada em seu município, ainda durante o primeiro semestre de 2002. [...] essas condições estão sintetizadas

nos tópicos abaixo: autonomias pedagógica, administrativa e financeira: asseguram ao diretor clareza sobre suas *ações, pelas quais poderá ser, efetivamente, responsabilizado*; critérios de escolha de diretor: asseguram ao município um *processo objetivo e meritocrático* de escolha – *ainda que não possa ser, integralmente implementado agora, deve ser formalizado para implantação a médio prazo*; sistema de gerenciamento das escolas, ou superintendência escolar: assegura ao diretor uma interface com apenas uma pessoa de dentro da secretaria (grifos nossos).

Montes Claros normalizou o processo de “doação” das autonomias em abril/2002 (pedagógica) e maio/2002 (administrativa e financeira), e criou a Superintendência. Porém, só realizou o “processo objetivo e meritocrático” de escolha de diretor em agosto de 2003, mas, mesmo assim, teve a etapa Gestão Escolar implantada em 2002, com a realização do rito de entrada “Seminário do Programa Escola Campeã” realizado em julho daquele ano, pela Auge Tecnologias e Sistemas LTDA. Durante uma semana, em quarenta horas, deu-se início ao processo de “catequização” e ideologização da Rede Municipal de Ensino ao Programa.

Nos pré-requisitos exigidos à implantação da fase Gestão Escolar tornam-se evidentes as condicionalidades postas a municípios nesse tipo de parceria com o “terceiro setor”. Para ascender a uma nova etapa, as regras anteriores devem ter sido cumpridas, tal qual o estabelecido. Desta forma, o Programa apresenta-se como um “passo a passo”, um receituário imposto aos municípios carentes de competência técnica, humana e política para gerir seu próprio destino. Tudo era pensado e elaborado em nível de coordenação nacional, cabendo aos pobres e fracassados (além de corruptos e clientelistas) municípios cumprirem.

Como estratégias, nessa fase, o Programa elencava (SENNA, 2001b, p. 8):

melhoria da estruturação do funcionamento da escola; criação e funcionamento do Colegiado Escolar; gestão financeira centrada na melhoria contínua do desempenho dos alunos; implementação do PDE; implementação do Plano Individual de Trabalho; parcerias com a comunidade – *estabelecimento de programas de voluntários e outras formas*

que impactem o desempenho dos alunos; explicitação da proposta pedagógica (grifo nosso).

Como em todo projeto e/ou programa emanado do “terceiro setor”, o PEC apostava no trabalho em “parceria” com as comunidades, e na alocação de trabalho voluntário, com a clara intenção substitutiva do financiamento estatal pelo comunitário. Justificava o Programa (BAHIA, 2000b, p. 56) :

o trabalho voluntário vem se tornando uma necessidade para *completar os recursos públicos* de que as escolas dispõem para implementar os seus planos de trabalho. Por maiores que sejam os recursos de que uma escola dispõe, há sempre *tarefas adicionais* que precisam ser feitas para que a escola atinja o seu objetivo maior: o sucesso do aluno.

Esse trabalho voluntário era agrupado, pelo Escola Campeã, em seis categorias (BAHIA, 2000b):

- a) reforço escolar;
- b) estímulo à leitura;
- c) gestão escolar;
- d) atividades extra-escolares, artes e esportes;
- e) saúde na escola;
- f) instalação e equipamentos.

Dessa forma, era comum, por exemplo, encontrarmos nas escolas, pais ou outras pessoas da comunidade ministrando aulas de reforço escolar para alunos, já que, para o Programa (BAHIA, 2000b, p. 249), “a essência do trabalho voluntário não está no que o voluntário sabe fazer, ou no que faz, mas no ato de dar-se, no ato de colocar-se à disposição do outro [...] por isso, o *que melhor de si o voluntário pode dar é a sua pessoa e não suas competências técnicas*” (grifo nosso).

Nesse caso, ao nosso entendimento, mais grave que a exploração da mão-de-obra gratuita, é a não obrigatoriedade do “saber fazer”. Ao utilizar na escola *mão-de-obra voluntária não qualificada*, imprime-se ao espaço escolar uma despersonalização enquanto instituição especializada em ensinar, e uma desvalorização da categoria profissional “professor”, numa nova forma de precarização do trabalho docente. Já que toda e qualquer pessoa dotada de “boa vontade” e espírito solidário pode exercer essa função, por que garantir e instituir uma profissão desprofissionalizável?

Retomando as seis categorias elencadas como áreas passíveis de atuação voluntária, ao contrário do que afirma o Programa, há explicitamente posta a intenção de substituição gestonária e desresponsabilização financeira do Estado Restrito com a escola, juntamente à contraposição ao trabalho remunerado, já que o trabalho pedagógico, a gestão, a manutenção de equipamentos e a assistência à saúde do educando são, obrigatoriamente, por lei, deveres desse Estado.

A exploração da mão de obra voluntária – uma das bases da atividade “público-privada” – coloca a escola à *mercê* da boa vontade, do amadorismo, da inconstância e da aleatoriedade, que caracterizam o trabalho voluntário. Se “disponibilidade”, “caridade” e “cidadania descaracterizada” passam a gerir e subsidiar a escola, ela deixa de existir enquanto instituição social, para tornar-se uma organização social, atendendo aos “[...] interesses incrustados na ideologia neoliberal em conceber as instituições educativas como organizações sociais” (DEBREY, 2003, p. 53).

Para melhor compreendermos esse processo, reportamo-nos à teoria da “universalização dos

equivalentes” de Marilena Chauí (1999, p. 219), quando essa nos alerta sobre o sutil e fundamental aspecto que diferencia uma instituição de uma organização social:

a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos pólos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições e sim vencer a competição com seus supostos iguais.

Assim, a partir do momento que a escola transforma-se em uma organização social, ela perde a sua característica universal e sua inserção na divisão social e política, imprimindo-se uma neutralidade em relação às diversidades, movimentos e apelos sociais; uma espécie de “domesticação” de um espaço que, fundamentalmente, é dialético.

Também estavam sobre a responsabilidade dos municípios, a identificação de “patrocinadores locais” e a criação das “condições de sustentabilidade do Programa” – tarefas ligadas diretamente ao financiamento do mesmo. No decorrer do Programa, a operadora de telefones celulares *Vivo*, a *Companhia Siderúrgica de Tubarão*, a *Fundação Lemmn Foundation* e a *Norte Brasil Telecom* tornaram-se aliados financeiros regionais de alguns municípios, o que, todavia, não foi o caso de Montes Claros.

Nessa fase de Gestão Escolar, implantou-se, nas escolas, um conjunto de “Rotinas de Gerenciamento das Escolas” objetivando a otimização das suas ações, que elencava:

controle da frequência de professores, servidores e alunos; estabelecimento dos deveres docentes e discentes; avaliação da aprendizagem escolar; melhoria da qualidade da aula; instrumentos e mecanismos de apoio ao professor; envolvimento do aluno; *envolvimento dos pais com a escola* e com a vida escolar dos filhos; *envolvimento do pessoal da escola* e infraestrutura; avaliação de desempenho dos alunos, professores e servidores; planejamento e replanejamento do regimento escolar, PDE, proposta

pedagógica, plano de curso e plano de aula, calendário escolar, colegiado ou conselhos escolares, enturmação, recuperação, monitoramento, controle e avaliação (AUGE, 2003b, p. 48, grifos nossos).

Dessas rotinas de gerenciamento, chama-nos a atenção, especialmente, as que se referem ao envolvimento dos pais e funcionários com a escola, já que não há uma referência à participação e, sim, ao envolvimento, o que é muito emblemático. Envolvimento e participação são dois termos distintos e que, por vezes, podem opor-se, já que envolver refere-se, comumente, a atividades de caráter aleatório, ao contrário da participação, que pressupõe decisão e partilha de poder.

1.1.6 A Superintendência do Programa Escola Campeã

Na sua etapa de “Gestão Municipal”, o PEC, em nível local, contou apenas com um gerente – designado pelo próprio município – que realizou as atividades de “preparação” para a implantação da fase “Gestão Escolar”. Em 2002, para a implantação desta segunda fase, foi criada a “Superintendência Escolar” e designado, inicialmente, um profissional – o Superintendente – para acompanhar o Programa nas escolas.

O Programa definia o Superintendente como o profissional que

[...] assessora o Secretário Municipal de Educação, e trabalha no âmbito da SME, articulando os seus diversos setores e estabelecendo interlocução entre eles e as escolas. Realiza visitas sistemáticas às unidades escolares, monitorando, avaliando, intervindo e co-responsabilizando-se pelos seus resultados. Orienta os dirigentes escolares, na implantação e implementação das autonomias pedagógica, administrativa e financeira por meio de mecanismos de fortalecimento da liderança necessários ao gerenciamento eficaz das escolas (AUGE, 2003b, p. 43).

Desse modo, era amplo e complexo o trabalho apontado pelo Programa para ser desenvolvido

pela Superintendência, e muitas vezes, ele se confundia com as funções do Colegiado Escolar, do Diretor e de outros profissionais da Rede, já que ela deveria

[...] estabelecer um canal eficiente de interlocução entre escola e SME; estimular e legitimar a liderança do diretor [a escolha por competência e mérito não conseqüenciaria isso? Para que serviria então?!] tendo o dissenhamento de não cercear a autonomia da escola; acompanhar o PDE³⁷; analisar resultados e tomar decisões considerando fatos e dados [e a autonomia da escola?!]; co-responsabilizar-se pelos resultados da escola; cumprir uma agenda de trabalho bem definida, incluindo metas, datas, horários de reuniões técnicas com as equipes da SME, com os dirigentes escolares e visitas às escolas; encaminhar relatórios das atividades ao coordenador de gestão escolar; articular reuniões com o Secretário para discutir o atendimento das demandas levantadas nas visitas às escolas; acompanhar (sem tutela) as ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola (AUGE, 2003b, p. 48).

Essa sobrecarga de atribuições levou, posteriormente, o Programa a manter o Gerente e ampliar o número de Superintendentes, nos municípios. Em Montes Claros, outros profissionais foram integrados à equipe, na função de “Superintendentes-adjuntos”, num total de seis destes – um para cada grupo de dez escolas – tendo os mesmos que ter dedicação exclusiva ao Programa. Aliás, essa era uma exigência e um indicador de avaliação do Município, no Programa.

Analisando as funções e ações dos Superintendentes, podemos perceber que a criação dessas funções e de uma nova figura no âmbito do corpo burocrático do PEC apresenta-se como uma estratégia de fomentação do seu controle, tanto na instância central, quanto nas escolas. Essa mesma estratégia é percebida por Bernardo (1998), no âmbito das empresas, com a criação da figura dos gestores, enquanto controladores do processo de produção, e que encontram-se ao lado da burguesia na extorsão da mais-valia.

³⁷ Plano de Desenvolvimento da Escola.

Burgueses e gestores detêm o controle sobre o seu próprio tempo de trabalho e *exercem o controle sobre o tempo de trabalho alheio*, o que significa que ambos são exploradores. Na medida em que essas duas classes se apropriam de mais-valia, são classes capitalistas. Mas como são distintos os mecanismos institucionais que empregam para apoderar-se da mais-valia, e para a distribuir no interior da classe, recorrendo uns à propriedade privada individual e outros à participação em órgãos apropriadores coletivos, trata-se de duas classes capitalistas distintas (BERNARDO, 1998, p. 52, grifo nosso).

E, era exatamente essa a função do gerente, superintendentes e diretores no Programa: o controle geral, por grupos e em nível de escola, respectivamente, garantindo que todos os preceitos estabelecidos pelo Programa fossem cumpridos à risca, principalmente aqueles ligados à busca de financiamento alternativo, captação de trabalho voluntário, controle de dados estatísticos e disseminação da ideologia “público-privada”.

Cada superintendente deveria organizar, de acordo com as metas e orientações do Programa, um Plano Individual de Trabalho (PIT) a ser analisado pelo Gerente, Superintendente Geral e pelo Coordenador Regional, para, posteriormente, ser desenvolvido.

As citadas visitas às escolas aconteciam semanalmente/quinzenalmente, e durante as mesmas, deveria ser preenchido um “Relatório de Visita”³⁸, que sintetizava todos os aspectos analisados e observados durante a mesma. A escola era minuciosamente analisada nos aspectos físicos, materiais, humanos, pedagógicos e sociais. Contudo, os problemas detectados, que eram, em sua grande maioria, sempre os mesmos, atingiam uma porcentagem mínima de soluções via SME, o que referendava o serviço de superintendência apenas como burocrático (MONTES CLAROS, 2004g). É interessante analisar esse instrumento, que era o mesmo para todas as visitas realizadas durante o ano, em todas as escolas, de todos os

³⁸ ANEXOS 3 e 3A, desse trabalho.

municípios. Esse relatório é expressão do controle sistêmico das ações da escola, pelo Programa, num contexto de “implantação e implementação de autonomias”.

1.1.7 A Figura e o Papel do Diretor no Programa

Personificando a própria escola, mesmo que em alguns documentos, “*an passam*”, o Colegiado Escolar e o superintendente – e em apenas um documento pesquisado, a SME – sejam apontados como co-responsáveis pela escola, o diretor é o “gerente”: figura de expressão máxima no Programa. Aliás, o PEC estrutura-se e funciona através do diretor, pois é ele quem “[...] coordena, mobiliza, motiva, lidera, delega responsabilidades, acompanha, cobra resultados, avalia, [e] replaneja” (AUGE, 2003b, p. 57) a escola, e por isso é ele quem deve ser o “[...] responsável e responsabilizado pelos resultados da mesma” (AUGE, 2003b, p. 56). Tal como apresentado na teoria de William Glasser³⁹, o diretor é o líder da comunidade educativa (GENTILI, 2002).

O papel e ascendência total do diretor sobre a escola e sobre qualquer outro constituinte desse espaço ficam evidenciados na “Agenda do Diretor”⁴⁰, um “passo-a-passo” planejado para que o diretor fosse eficiente nas suas ações.

Elencando as ações diárias, semanais, mensais, bimestrais, semestrais e anuais que o diretor deveria desenvolver, essa agenda reforça a idéia do “diretor-gerente”, e confunde suas funções com a dos supervisores, vice-diretores e secretários escolares, colegiado, superintendente e, muitas vezes, com as da própria Secretaria Municipal de Educação.

³⁹ William Glasser foi o difusor das idéias de W. E. Deming – Método Deming de Administração – na gestão de instituições escolares, através de propostas, como a da Escola de Qualidade Total (GENTILI, 2002).

⁴⁰ ANEXO 4, desse trabalho.

Como em toda extensão da sua teoria, também no que se refere à eficácia da escola, o diretor-gestor é a grande figura. A ele cabe o papel preponderante da liderança:

o que as escolas eficazes têm em comum: uma liderança forte, capaz de mobilizar a comunidade escolar em torno de objetivos comuns, estabelecer objetivos claros, manter o foco nas prioridades e assegurar os meios e o clima para atingir os seus objetivos (BAHIA, 2000b, p. 26).

Essa focalização na figura do diretor é característico de projetos de orientação para o “controle da qualidade”, já que neles eleger-se a gestão como eixo norteador de todo o processo e sendo o diretor a figura que personifica essa gestão, todos os olhares e investimentos se voltam para ele, numa via contrária a todo e qualquer projeto de gestão participativa e trabalho coletivo na escola.

1.1.8 A Teoria da Escola Eficaz

Estruturando-se na teoria das “Escolas Eficazes”, o Programa Escola Campeã idealiza-a como “modelo a ser seguido” pela escola e “meta” para os seus gestores, definindo como eficaz a escola onde os alunos aprendem (BAHIA, 2000b, p. 12).

Partindo do conceito de Toro⁴¹ (*apud* BAHIA, 2000b) de escola⁴², que apresenta tão somente a perspectiva do aluno enquanto agente social integrado nesse espaço, o PEC desconsidera toda e qualquer influência do ambiente sócio-econômico externo ao contexto escolar:

⁴¹ TORO, B. Valores democráticos, espaços de socialização e novo contrato social: teoria e prática em gestão educacional. *Revista Dois Pontos*, v.5, 1999.

⁴² Conceitua Toro (1999) que a escola “[...] é o primeiro lugar de atuação pública da criança. É o lugar onde a criança deixa de manejar coisas particulares para manejar elementos coletivos; deixa de manejar linguagens privadas para manejar linguagens coletivas; de manejar símbolos familiares para manejar símbolos coletivos, símbolos que pertencem e pertencerão a outras gerações” (BAHIA, 2000b, p. 12).

“qualquer escola, mesmo nos ambientes mais pobres e difíceis, pode se tornar uma escola eficaz” (BAHIA, 2000b, p. 13).

Concordamos, em parte, com a assertiva da teoria das “escolas eficazes” ao afirmar que “se os alunos não aprendem, *o problema está na escola*: na forma como ela funciona e na forma como ela se organiza” (BAHIA, 2000b, p. 13, grifo nosso). Porém, há que se diferenciar esse “*está na escola*”, pois uma leitura equivocada do mesmo sugere que a escola, por si só, é ineficiente. Por isso, retificamo-o: o problema está no ideário que orienta o planejamento e a execução das políticas públicas, e a escola é o reflexo do descaso e oportunismo que cercam e embasam essas políticas. Isso implica que, “[...] uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança” (MÉSZÁROS, 2005, p.25).

A partir do momento em que as políticas públicas revestirem-se de caráter eminentemente público – e não classista, como caracterizam-se hoje – e passarem a ser realmente prioritárias, planejadas, implantadas e implementadas com seriedade, a escola muda, porque, assim, mudará a sociedade. Essa mudança, como esclarece o próprio Mézáros (2005, p. 27), só se dará através do extermínio do “[...] regulador historicamente dominante do modo bem-estabelecido de reprodução metabólica universal e social”: o capitalismo.

Conclui o autor (MÉSZÁROS, 2005, p. 35):

é por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa-de-força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito.

A partir de Mészáros (2005) fica claro que, de forma alguma, estamos defendendo uma mudança de ordem burocrática. Temos a convicção de que esse movimento deve ser ascendente, isto é, deve começar no chão da sociedade, e conseqüentemente da escola, para atingir o núcleo dos gabinetes. Deve ser um movimento sócio-político, e por isso, na área educacional, altamente dependente de uma mudança cultural dos profissionais educadores. Deve ser uma mudança que mexa na estrutura de toda a sociedade: um rompimento com o modo de produção capitalista em voga.

Os exemplos citados pelo Programa Escola Campeã, de escolas que conseguem se tornar “eficazes”, no mesmo contexto de outras que não, apresentam aspectos relevantes, como por exemplo “senso de missão”, “ênfase na aprendizagem”, “abertura para a comunidade”. Porém, não tocando na essência do problema, elenca outros tantos que independem da vontade e esforço (sub-humanos) da escola: “bons professores” (quem se ocupa da sua formação e valorização?), “expectativas elevadas” (como e quem eleva a expectativa profissional e pessoal de cada ser humano envolvido nesse processo de desvalorização que, dentre tantas, agora também coloca qualquer pessoa – sem necessariamente ser qualificado – para substituí-lo em sua profissão?), e “avaliação” (na forma como se apresenta hoje, e principalmente dentro do Programa, qual o seu sentido para a educação?).

Concluindo, a escola pública não funciona porque é tão ou mais carente que a própria clientela que ela atende: carência essa financeira, de formação, de estrutura, de políticas públicas adequadas. Porque é, ela mesma, raiz e difusora da ideologia que alimenta o capitalismo. Porque ela mesma já se transformou em mercadoria. Porque a escola é, hoje, local de ensinagem e não de educação. Porque

[...] talvez nada exemplifique melhor o universo instaurado pelo neoliberalismo, em que ‘tudo se vende, tudo se compra’, ‘tudo tem preço’ do que a mercantilização da educação. [...] [porque] uma sociedade que impede a emancipação só pode transformar os espaços educacionais em *shopping centers*, funcionais à sua lógica do consumo e do lucro (SADER in MÉSZÁROS, 2005, p.16).

Escreve Bernard⁴³ (*apud* BAHIA, 2000b, p. 23) que “as teorias não são verdadeiras nem falsas. Elas são férteis ou estéreis”. Nesse sentido, sobre a teoria das “escolas eficazes”, que fundamenta o PEC, podemos afirmar que ela não é falsa. Nem verdadeira. É tão somente estéril para a realidade da escola brasileira.

1.2 Os Indicadores de Gestão

A adoção de critérios mensuráveis na certificação do desempenho dos municípios no PEC, é comparável aos aspectos mensuráveis da qualidade, adotados por empresas competitivas, expressas em normas nacionais e internacionais de qualidade, e na função simbólica da premiação à qualidade dessas empresas (GENTILI, 2002).

Os Indicadores de Gestão do PEC desempenharam, além desse papel de controle “da qualidade”, o de avaliadores do desempenho do Município no Programa – entendendo por desempenho, aqui, a capacidade adaptativa ao mesmo – o que servia para classificá-lo num *ranking* nacional.

A posição do Município nesse *ranking* garantia-lhe visibilidade nacional e colocava-o como modelo a ser seguido pelos demais. Estava previsto, também, ao final do mesmo, em 2004,

⁴³ Sem referência na fonte.

uma premiação especial – nos moldes do ISO 9000: “o Município de Escolas Campeãs” – e o recebimento do capacete de corridas de Ayrton Senna, das mãos do Presidente da República, o que acabou por não concretizar-se.

Gentili (2002, p. 151) caracteriza a adoção de modelos de ranqueamento no sistema educacional, com o que ele designou de “pedagogias *fast food*” que se inspiram em três concepções: “[...] a noção de mérito, a função exemplificadora do quadro de honra e a filosofia do ‘você pertence à equipe do campeões’”. Ainda segundo o autor (2002, p. 151-152),

[...] a obsessão pela medição (traduzida na obsessão pelo *ranking*) leva supor que esse simples ordenamento hierárquico melhora por si mesmo o rendimento qualitativo dos estabelecimentos educacionais. [...]. Raciocínio rudimentar fundado na crença de que, quanto mais termos ‘produtivos’ se aplicam à educação, mais ‘produtivo’ se torna o sistema educacional.

Ao contrário, afirma o PEC que os seus vinte e dois Indicadores de Gestão (AUGE, 2003b, p. 14)

[...] estabelecem parâmetros para a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos objetivos e estratégias que influenciarão positivamente no processo educacional e viabilizarão o *produto final* que é a *oferta e a melhoria da qualidade do ensino fundamental (sic.)* (grifos nossos e dos autores).

Nesse sentido, eles servem “[...] para diagnosticar, avaliar e indicar o grau de eficiência e eficácia da Política Pública implantada” (AUGE, 2003b, p. 43), que aqui torna-se função “público-privada” e não mais estatal.

1.2.1 Análise Documental dos Sete Indicadores de Gestão, Presentes na Categoria

“Gestão”

Nessa seção, procederemos à análise dos sete Indicadores de Gestão classificados na categoria Gestão. Procuraremos através da análise dos mesmos identificar as investidas e o gerenciamento do espaço público-estatal pelo segmento “público-privado”.

1.2.1.1 A Autonomia da Escola

Pensar sobre autonomia exige uma retomada do conceito de liberdade, já que é a partir deste que chegaremos ao conceito daquela: ‘situação de quem é livre’, ‘condição de quem não está sujeito ao domínio de outrem’, ‘isenção de parâmetros que possam moldar ou restringir atos e desejos’, ou como bem coloca Dupas (2003, p. 24) “a liberdade pode significar tanto a faculdade de fazer ou não certas ações como o poder de não obedecer a outras normas além daquelas que o indivíduo [...] [impôs] a si mesmo”.

Porém, assim apreendida, essa concepção de liberdade torna-se inviável para a vida em sociedade, já que esse “pertencer” pressupõe acato à suas regras, limites e sanções, e o estabelecimento de relações antagônicas e diversas.

Sob esse prisma, para falarmos sobre o processo de construção da autonomia da escola de direito público e governada pelo aparato estatal, é preciso pensar essa escola sob duas perspectivas: a primeira, como uma instituição social resultante de ações humanas coletivas. Assim concebida, qualquer ação humana que se desenvolva no seu interior ou sob a sua mediação tem, necessariamente, um caráter coletivo e exige a participação de todos os que

estejam a ela ligados, seja por relações diretas ou indiretas de trabalho – concebido aqui como produção humana historicamente determinada – não importando se por via oficial ou extra-oficial. Dessa forma, todos os que compõem a comunidade escolar, ou seja, participam da escola, realizam uma atividade intencional, sejam eles alunos, pais, professores ou funcionários.

A segunda perspectiva nos remete à consideração de que a escola encontra-se vinculada a um sistema de ensino. E aqui, nos apoiamos na dimensão social da autonomia que prevê a ação coletiva como motor da História, onde a superioridade do indivíduo é acentuada pelo coletivo-grupal, com igualdade de direitos e deveres, não sobrepondo assim, o sistema educacional às unidades escolares ou vice-versa. É, segundo Silva (1996), uma relação complementar e subsidiária. Nessa perspectiva, atuando em nível supra-escolar, ao sistema caberia, através dos seus dirigentes governamentais, a fixação de políticas e a coordenação de esforços das unidades escolares. Às unidades escolares, comportaria a execução dessas políticas através de ações que visassem o desenvolvimento de suas metas orientadas pelas políticas e pelo seu crescimento autônomo, sem nunca se transformarem em “tarefeiras”. Haveria uma divisão de competências, num clima de efetiva cooperação, e não subordinação, e principalmente, um objetivo-fim comum de construção e solidificação da autonomia das escolas.

Contudo, estando essa escola inserida num contexto social produzido por relações antagônicas de interesses, isto é, mediado por conflitos e lutas de classes, as propostas oficiais de construção da autonomia da escola delegadas pelos sistemas educacionais concebem que apenas a “concessão” dada, pela via das leis, basta para que ela se materialize, desconsiderando duas questões que são fundamentais na discussão desse assunto: a existência

do sujeito coletivo⁴⁴ na vida das escolas, tanto no plano teórico quanto no prático, e que a autonomia é uma conquista que vem pela busca, pelo esforço, pelo compartilhamento de idéias e ideais dos sujeitos coletivos da comunidade escolar, e não algo simplesmente viabilizado por escalas hierarquicamente superiores.

E, é no princípio da “doação” que se encontram fundamentados os preceitos de autonomia das escolas no Programa Escola Campeã, revelando sua concepção a-histórica sobre a escola, retratando-a como uma instituição em si mesma, dotada de poderes de auto-existência, e não como produto da criação humana. É a desumanização da escola, que passa a fazer “[...] parte do ‘mundo das coisas’, podendo ser tratada ‘positivamente’ a exemplo de outros fenômenos sobre os quais a intervenção humana é nula” (SILVA, 1996, p. 71).

Silva (1996, p. 74) busca na teoria marxiana do *fetichismo da mercadoria*, a explicação para essa “coisificação” dos produtos da ação humana na escola, quando eles “[...] ganham vida própria e passam a ser considerados e avaliados sem que se leve em conta a história de sua produção, que tem origem no trabalho humano”.

A escola ‘coisificada’ é destituída de sua constituição social, o que leva os seus dirigentes a pensar que podem ‘permitir’ que pais, alunos, professores e outros profissionais possam dela participar, como se ela pudesse existir, enquanto instituição social, sem essa participação. A participação desses sujeitos sociais é intrínseca à própria condição de existência da escola pública, lembrando sempre, que a simples existência de condições institucionais não garante participação, uma vez que essa, como nos mostra Silva (1996, p. 71), “[...] é fruto de um

⁴⁴ “Entende-se por sujeito [coletivo] popular uma agregação humana que compartilha condições semelhantes de vida, acredita e faz experiências dos mesmos valores a partir dos quais constrói a sua unidade e a sua atuação na sociedade, um conjunto de pessoas que reconhece ter raízes culturais e religiosas comuns e uma meta política e social comum a ser alcançada” (PETRINI, 1984, p. 90 *apud* SILVA, 1996, p. 93).

processo de gradativa libertação de esquemas individualistas, paternalistas, burocráticos e não ocorre espontaneamente em uma sociedade como a nossa, cuja tradição é mais de antiparticipação do que de envolvimento efetivo e autêntico das pessoas”.

A “delegação” de autonomia para as escolas municipais fazia parte do grupo de estratégias propostas no Plano de Governo 1997/2000, de Montes Claros (MONTES CLAROS P.M., 1997), constava no Regimento das Escolas Municipais (MONTES CLAROS, 1998) – só no âmbito pedagógico – porém, o Plano Municipal de Educação para esse quadriênio, não contemplou essa diretriz para as metas desse período (MONTES CLAROS, 1997). Assim, a discussão sobre a construção da autonomia das escolas municipais passou, esse período, em branco na Rede.

A partir de 2001, já com a implantação e implementação do PEC, esse tema veio à tona contemplando as esferas pedagógica, administrativa e financeira, agora como uma das principais exigências postas pelo Programa ao Município, para a parceria.

O citado “Relatório das Atividades e Palestras Realizadas durante o Encontro Nacional de Gerentes Municipais do Programa” (MONTES CLAROS, 2001c) traz orientações sobre a autonomia, numa espécie de receituário, um “passo-a-passo” prescrito a SME e às escolas para que possam “adquirir” autonomia, uma vez que, para o Escola Campeã, “se não *der* autonomia desresponsabiliza-se a escola do resultado” (MONTES CLAROS, 2001c, grifo nosso). Essa citação ilustra, claramente, a concepção de autonomia que permeou as orientações do Programa: algo que pode ser *doado, licenciado* às escolas, uma concepção que se opõe à concepção de gestão democrática-participativa proclamada, já que, nesta concepção, autonomia é um processo construído compartilhadamente, pela ação dos sujeitos coletivos.

A ideologia que, em geral, envolve os discursos oficiais “democráticos” sobre autonomia e participação, em todos os níveis governamentais e na escola, é desvelado por Sacristán (1996, p. 71-72) que nos alerta, que

a autonomia das escolas é uma reivindicação e uma concessão bem recebida por ideologias contrapostas; indício de que pode satisfazer aspirações muito diversas e que pode ser conduzida e desenvolvida em múltiplos sentidos, nem todos necessariamente de acordo com o de democratizar e tornar protagonistas das decisões aqueles grupos e pessoas aos quais a educação afeta.

Esses múltiplos sentidos destacados pelo autor colocam em evidência a funcionalidade do discurso sobre a autonomia, o que o torna capaz de mesclar intencionalidades diversas no contexto escolar, e ressalta a divergência de interesses suscitada pelo próprio movimento dialético dessa relação, à qual qualquer instituição social estará viceralmente ligada.

Nesse sentido, é esclarecedora a interpretação de Chauí (1999, p. 216) sobre a mutação que a autonomia sofre em instituições sociais transformadas em organizações sociais, passando a significar “[...] gerenciamento empresarial [...] e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelos contratos de gestão, [...] [ganha-se] “autonomia” para “captar recursos” de outras fontes, fazendo parcerias com as empresas privadas”.

Num processo dialético de construção da autonomia, percebemos a existência de três dimensões. Numa das dimensões encontra-se a autonomia que o sistema decreta para as escolas (autonomia decretada); em outra dimensão tem-se a autonomia desejada pela comunidade escolar e percebida como ideal (autonomia idealizada); e, em outra dimensão, aquela concretizada no chão da escola (autonomia instituída). Essas três dimensões em momento algum se excluem, ao contrário, elas se auto-alimentam, auto-influenciam e se auto-determinam compondo um movimento dialético de construção da autonomia escolar.

Essas dimensões presentes nesse processo estabelecem entre si uma forte relação de múltiplas determinações, o que faz com que as deliberações que partem da esfera estatal, carregadas de intencionalidades governamentais, sejam influenciadas pelas aspirações das comunidades escolares. Da mesma forma, a proposta idealizada pela escola recebe influências dos decretos e da própria realidade escolar. Na dimensão instituída essas mútuas determinações tornam-se mais evidentes, uma vez que representam a materialização das propostas estatais sobre o crivo idealizado, resultando no que foi viabilizado por aquela realidade.

O Plano de Ação/2002 da Rede, na gestão Escola Campeã, foi organizado em dezoito metas, dentre as quais, dois dos Indicadores de Gestão focalizados nessa pesquisa foram contemplados: a autonomia das escolas e a organização dos Colegiados (MONTES CLAROS, 2002e).

Para a autonomia das escolas, nesse Plano (MONTES CLAROS, 2002e), estabeleceram-se as seguintes metas:

- a) nº 6: mais autonomia *para* as escolas [a presença da preposição ‘para’ reveste a meta da idéia de concessão, doação, permissão];
- b) nº 7: ter mais parâmetros de autonomia [o verbo “ter” pressupõe coisificação, e/ou doação de algo que já está pronto];
- c) nº 14: autonomia pedagógica, autonomia administrativa e autonomia financeira [para essa meta há apenas a citação das autonomias, que deveriam se viabilizar através da implantação da esfera “Gestão Escolar” do Programa, sem nenhuma definição de como as mesmas materializariam-se];
- d) nº 15: autonomia administrativa [aqui foi listada como ação, para essa meta, apenas a eleição de diretores, sem nenhuma especificação sobre como se daria esse processo].

O Plano Anual de Trabalho (PAT)/2003 (MONTES CLAROS, 2003) também elegeu a autonomia das escolas como três das doze metas estabelecidas. Para 2004, encontramos dois PAT, um datado de março e outro de abril, sendo que o primeiro refere-se apenas à autonomia financeira. Já o segundo traz como quinta meta a “consolidação das autonomias financeira, pedagógica e administrativa” (MONTES CLAROS, 2004).

Analisaremos, a partir de agora, os documentos que sustentaram essa estratégia de “delegação” de autonomia às escolas municipais de Montes Claros, através da gestão do Programa Escola Campeã.

1.2.1.1.1 Autonomia Pedagógica

A autonomia pedagógica de uma escola fundamenta-se na sua capacidade de organizar e implementar as atividades relacionadas ao desenvolvimento de um Projeto Político-Pedagógico, planejado com a participação real de toda a sua comunidade escolar. Assim, a orientação e o planejamento do processo de ensinar e aprender nascem das próprias necessidades e anseios dessa comunidade, sob parâmetro das normas e legislação dos sistemas aos quais a escola encontra-se subordinada.

Em Montes Claros, esse tema vem à tónica com o Programa Escola Campeã. A autonomia das escolas constitui-se em uma das suas premissas, e a primeira exigência refere-se a normalização dessa.

Porém, a idéia divulgada e defendida de autonomia, no PEC, a que o embasa e o sustenta, é a de que ela é “algo” a ser transferido, delegado, doado às escolas. Nesse sentido, o Programa

afirma, que “[...] a autonomia é uma via de mão dupla. A SME normaliza o âmbito da atuação das escolas e os dirigentes escolares, ao operacionalizarem essas normas, iniciam o processo de *conquista e exercício das autonomias concedidas*” (AUGE, 2003b, p. 8, grifo nosso).

Observemos quão reducionista e reprodutora é a concepção de autonomia aventada pelo PEC: a simples normalização da mesma, pela SME, instaura, pela vontade de quem “governa” – nesse caso uma entidade “público-privada” – o “processo de conquista e exercício das autonomias concedidas”.

Além disso, contém essa orientação do Programa um antagonismo premente: refere-se à *conquista e exercício* de uma autonomia *concedida*.

Explica o Larrousse (1992, p. 261) que *conquista* – substantivo simples, comum e abstrato – é o “ato ou efeito de conquistar” e que conquistar é “submeter pelas armas, ganhar, cativar”. Quanto ao vocábulo *exercício*, conceitua esse mesmo Dicionário: “ato de exercitar, prática, treino” (p. 482). Para o vocábulo *concedida*, apresenta-se a seguinte definição: “outorgar, facultar, dar, admitir por hipótese” (p. 251). Portanto, a expressão *concedida* presume a idéia de poder, enquanto condição superior de algo ou alguém sobre os demais.

A partir dessa explicativa há, como expressam seus significados, uma oposição substantiva entre esses três vocábulos. Se a autonomia da escola é concedida, dada pelo Programa, através da SME, não há nesse processo nenhuma “conquista”, nenhum efeito de submeter-se pelas armas, construir, conquistar. E é essa idéia de “doação de poder” (parcializado, desconcentrado) às escolas, como permissão, e não como algo construído pelo crescimento e

maturidade das escolas, que tramita por todos os documentos analisados, e contradiz a idéia que as palavras “conquista” e “exercício” poderiam remeter a essa intenção de autonomia.

Delegada às escolas, segundo o PEC, a autonomia levaria, inevitavelmente, à descentralização, uma vez que,

[...] junto com a delegação de poder vem a descentralização, que se constitui na *redistribuição de tarefas que antes eram exercidas pela SME e agora passam a ser executadas pela escola*, que é onde essas funções são melhor desempenhadas. Como exemplo, a coleta, consolidação e análise dos dados da escola, a escolha de métodos e materiais didáticos, etc (AUGE, 2003b, p. 7, grifo nosso).

No trecho acima fica claro que a concepção e operacionalização do processo de descentralização proposto pelo Programa, é o mesmo que permeou a “(contra-)reforma” do Estado brasileiro: um elenco de medidas de desconcentração. E, já que “a desconcentração não provoca o compartilhamento e nem a assunção local de responsabilidades [...]” (MARTINS, 2002, p.128), o que se promoveu foi uma “redistribuição”, um “repasse” de tarefas corriqueiras, continuando o poder de decisão e deliberação a ser emanado da SME, totalmente condicionada e manipulada pelo Escola Campeã.

Mesmo defendendo no discurso a autonomia das escolas, o Programa continuou a ditar o que e como deveriam ser conduzidos os objetivos e ações daquelas, numa ação que transcendia a orientação geral que deve ser emanada do sistema.

Como é comum aos processos de desconcentração envoltos pelo discurso da descentralização, a partir da autonomia delegada, a escola passou a responsabilizar-se plenamente pelo cumprimento de normas e pela obtenção de resultados, já que para o Programa Escola

Campeã, “a autonomia tem que estar diretamente vinculada à responsabilização pelos resultados” (AUGE, 2003b, p. 52).

Nesse contexto, torna-se imprescindível questionar: como a escola pode responsabilizar-se pelos resultados de uma realidade e de uma organização de tempo, espaço, ações e conhecimentos que ela não definiu, não planejou? Qual é o seu poder e controle sobre esses resultados?

Completa o Programa (AUGE, 2003b, p. 54):

e se os resultados não forem satisfatórios? Se as metas não forem alcançadas e o sucesso dos alunos não acontecer, apesar da Secretaria ter oferecido ao estabelecimento de ensino as condições físicas, de recursos humanos e materiais fundamentais e, ainda dispor de um sistema eficaz de acompanhamento às escolas? *Sanções devem ser previstas e serem aplicadas, quando os resultados da escola se encontrarem aquém do planejado e esperado*, dadas as condições proporcionadas. Surgi aí, a importância do papel do diretor e sua *maior responsabilização* como líder e coordenador administrativo-pedagógico da escola, portanto, *passível de receber os bônus e ônus dos resultados obtidos* (grifos nossos).

Ressaltamos três aspectos na citação acima. Primeiro, a delegação de autonomia às escolas tem um caráter de troca no PEC, já que, para ele, a partir do momento em que a SME “dá” autonomia às escolas, elas, em contrapartida, devem devolver “bons resultados”. O segundo revela o caráter punitivo, descontextualizado e a-histórico do Programa. Se ao constituir-se autônoma a escola não produzir os resultados esperados, ela deve sofrer sanções, e, nesse caso, é o diretor o responsabilizado; e esse se constitui, também, no terceiro aspecto a ser destacado: a reafirmação da figura gerencial do diretor, que personifica a escola, e que, portanto, é quem deve ser responsabilizado, posicionamento contrário ao real sentido do “com-unitário”/“com-unidade”, implícito à idéia de gestão democrática, sublimada, por vezes, pelo PEC, onde o Colegiado seria co-gestor e co-responsável pela direção da escola.

Esse processo de responsabilização da escola pelos resultados produzidos, na figura do seu diretor, a que o Programa conceitua como autonomia, torna-se ainda mais claro e evidente nos ‘pontos críticos’ e ‘recomendações’ apontados pelo PEC, no “Relatório da Avaliação dos Indicadores de Gestão”, datado de 13 de dezembro de 2001 (AUGE, 2001b).

Critica o documento que o município ainda não havia definido as responsabilidades da escola pelo desempenho dos alunos, inclusive os mecanismos dessa responsabilização. Para tanto, o mesmo recomenda: “[...] definir de maneira objetiva a responsabilidade da escola no que se refere ao desempenho dos alunos, [e] conscientizar o diretor como responsável pelo desempenho dos alunos” (AUGE, 2001b, p. 6).

O que fica claro, em todo o documento, é que, à SME cabe, tão somente, normalizar essas ações e controlar os seus resultados, deixando a mesma de responder como co-responsável pelo processo e seus resultados, característica fundante do Estado-avaliador, como já explicitado nesse trabalho, no qual a avaliação cumpre três papéis fundamentais: o de controle por parte do Estado Restrito em situações de adoção de políticas de “descentralização”, o de “[...] meio de racionalização e como instrumento para diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (AFONSO, 2000, p. 50).

A recomendação sobre o processo de avaliação, esse sim, de responsabilidade estatal, presente nesse mesmo Relatório, avaliza, com mais intensidade ainda, essa função de controle do Estado-avaliador. Recomenda-se que o Município deve “[...] estabelecer os *mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação* dos alunos, pela escola” (AUGE, 2001b, p. 6). Desresponsabilizado dos resultados, cabe ao Estado Restrito apenas cobrar, controlar, avaliar e punir as escolas, e, aqui nesse caso, os seus diretores. Assim sendo, a avaliação externa

atende, concomitantemente, a dois propósitos distintos: o de regulação, porque controla o processo, e de desregulação, porque isenta o Estado Restrito da responsabilidade do processo e seus resultados.

Contudo, numa lista de “O que fazer para implementar a autonomia, no âmbito da escola” apresentada pelo Programa (AUGE, 2003b, p. 62-63) o quinto item, antagonicamente ao que, até o momento, se apresenta como orientação do PEC, reza que se deve “promover o protagonismo dos diversos atores da escola (aluno, professor, família, coordenador)”. Alias, antagonismo e repetição são características fundantes do Escola Campeã. Personificando integralmente a escola na figura do diretor, aleatoriamente, em estanques passagens das suas orientações, tenta-se mesclar instruções de natureza “pseudo-democráticas”, essencialmente dèrmicas como a citada anteriormente, promovendo um dualismo de informações assustador. O nono item dessa lista prescreve o desenvolvimento de “uma gestão compartilhada, responsabilizando todos e cada um pelo sucesso do aluno” (AUGE, 2003b, p. 63). Mas não era o diretor – personificação máxima da escola, figura principal do processo, a quem se deve todos os ônus e bônus dos resultados – o responsabilizado e responsabilizável por tudo?

Ao contrário – e ainda mais contraditório, visto que as normativas que definem o regime das autonomias na Rede seguem um modelo pré-estabelecido e publicizado pelo Programa – a Resolução 002/2002, de 23/04/02, da Secretaria Municipal de Educação, que define o regime de autonomia pedagógica para as escolas municipais, apresenta uma visão mais clara e coerente com a perspectiva da gestão democrática, colocando os supervisores pedagógicos, vice-diretores, professores, servidores, pais e alunos como co-responsáveis pela dinamização e promoção da autonomia escolar, e ainda ressalta a responsabilidade do Colegiado Escolar na

aprovação da Proposta Político Pedagógica/Programa de Desenvolvimento da Escola (MONTES CLAROS, 2002).

Contudo, há uma ausência sistêmica das funções e do papel da SME nesse contexto de escolas autônomas pedagogicamente, o que fragiliza o processo, desresponsabiliza-a pelo desenvolvimento e resultados da escola, num movimento de repasse de responsabilidades, como, por exemplo, sobre a formação e capacitação dos professores. Essa ausência é apontada como positiva na “Avaliação dos quesitos básicos para a gestão escolar”, realizada pelo Programa, e a indefinição de “informações e periodicidade dos instrumentos de *controle* que as escolas devem enviar a SME” (grifo nosso) é apontada como uma correção a ser realizada (AUGE, 2002c). Relembrando: o controle do processo e dos resultados é necessário para que nada fuja ao que está prescrito. Essa normativa reafirma, ainda, os resultados da escola como avaliadores do desempenho do diretor.

Esse mesmo “passo-a-passo” da “Avaliação dos quesitos básicos para a gestão escolar” receita que se deve evitar a centralização das ações, em detrimento da delegação de competências. Assim sendo, por que então só o diretor é responsabilizado pelos resultados? E os outros sujeitos sociais envolvidos e responsáveis pelo processo: quais seriam os seus verdadeiros papéis?

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é apresentado pelo PEC, como instrumento maior da autonomia escolar, contanto que ele seja aprovado e “viabilizado” pela SME, pois ao aprová-lo, ela “[...] sinaliza que a *escola se encontra em sintonia com as prioridades da Secretaria* e que aprova seu plano de trabalho, comprometendo-se a viabilizar sua implementação, no que lhe couber” (AUGE, 2003b, p. 56, grifo nosso). Isto é, o PDE, na

perspectiva do PEC, é o manual da escola para realizar as assintés determinadas pelo Programa, e o aval da SME sinaliza que a escola encontra-se “sintonizada” com os preceitos determinados pelo Programa.

1.2.1.1.2 Autonomia Administrativa

Visando o fortalecimento da autoridade do diretor – personificação da escola – “assegurando-lhe meios para administrar o pessoal e instrumentos que permitam responsabilizá-lo pelo resultado desse pessoal” (AUGE, 2003b), a autonomia administrativa impetrada pelo PEC reúne, dentre as três, o maior arsenal de instrumentos para a responsabilização individual do diretor pelos resultados da escola. Ela é, com certeza, o vetor pelo qual essa responsabilização se efetiva e se legitima, pois, se ao diretor, teoricamente, é “concedido” “plenos poderes” para administrar a escola, e se não o faz, ou o faz de maneira errada, então ele deve ser sumariamente responsabilizado por isso.

1.2.1.1.3 Autonomia Financeira

Concebida como “[...] capacidade para decidir sobre os aspectos financeiros da vida escolar, tendo sempre como foco a tarefa principal da escola, que é assegurar a todos os alunos os conhecimentos básicos indispensáveis ao seu desenvolvimento” (AUGE, 2003b, p. 59), a autonomia financeira figura nos documentos analisados não apenas como uma estratégia de repasse de recursos governamentais, mas, principalmente, como uma “ordem” expressa para que as escolas responsabilizem-se, paulatinamente, pelo seu financiamento.

O Decreto nº 1.913, de 7 de dezembro de 2001 (MONTES CLAROS, 2001f), que

regulamenta a descentralização financeira através do Programa de Descentralização Financeira (PRODEF), das escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Montes Claros, prevê o repasse trimestral de recursos aos Caixas Escolares para manutenção das escolas, sob financiamento da SME, de acordo com o número de alunos divulgado pelo Censo Escolar do ano anterior, e estabelece a legalidade para a utilização desses.

A Resolução nº 005 de 17 de maio de 2002 (MONTES CLAROS, 2002b), trata da autonomia financeira das escolas e prevê que ela se dará através de repasses de recursos financeiros, de quatro origens:

- a) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- b) Fundo Municipal de Ação Social (para as escolas com pré-escolar);
- c) Programa de Descentralização Financeira (PRODEF);
- d) e de “*outros recursos financeiros oriundos das comunidades*” (parágrafo IV do artigo 1º, grifo nosso).

Nessa Resolução, diretor e colegiado são os responsáveis pelo plano de aplicação desses recursos e pela prestação de contas.

Em 2001, o “Relatório da Avaliação dos Indicadores de Gestão” apontava como ‘ponto crítico’ no Município a não regulamentação, nas normativas existentes, sobre o “recebimento e captação dos *recursos de outras fontes (doações dos pais, doações de terceiros, festas promocionais etc)*” (AUGE, 2001b, p. 4, grifos nossos). Nesse caso, a Resolução nº 005/2002, citada anteriormente, parece vir atender a essa recomendação dada pela coordenação regional do PEC, de era preciso “[...] regulamentar o recebimento, alocação e prestação de contas de *recursos de outras fontes*” (AUGE, 2001b, p. 4).

Nesse mesmo sentido parece-nos caminhar a Instrução Normativa, datada de 31/08/04, a qual publiciza, claramente, a decretada autonomia financeira das escolas municipais, a intenção de auto-financiamento. Ela cobra, reconhece e incentiva a existência do nomeado e ilegal “Caixa 2” nas escolas municipais, considerando “[...] a importância da *captação de recursos próprios* nas unidades de ensino como *complementação* do Caixa Escolar” (MONTES CLAROS, 2004f, grifo nosso).

A busca por parceiros financiadores para o que, por lei, deveria estar a cargo do Estado Restrito, é uma recorrência nas atividades gerenciadas pelo “público-privado”. Assim, ao encontrar uma nova fonte de recursos que substitua a estatal, legitima-se a desresponsabilização da instituição Estado Restrito em nome da “solidariedade social”, que permeia o falso conceito de cidadania e participação, presentes na ideologia do “terceiro setor”.

Estabelece a citada Instrução Normativa (MONTES CLAROS, 2004f):

art. 1º - a captação de todo recurso constituirá receita do Caixa Escolar, sendo ele proveniente de: i- promoções periódicas com datas de realização pré-definidas no PAT e calendário escolar; ii- *contribuições pecuniárias e/ou equivalentes*; iii- manutenção da “Vendinha” como *fonte permanente de receita*; iv – *contribuições de parceiros e voluntários* com contratos devidamente assinados; v- *doações* diversas da comunidade escolar (grifos nossos).

Fica evidente que, ao “normalizar” a existência ilegal do “Caixa 2” nas escolas, abre-se uma nova possibilidade de arrecadação de recursos para custear gastos que são de responsabilidade estatal. Assim, pais, associações, “amigos da escola” e voluntários passam a contribuir em duplicidade por serviços que deveriam ser mantidos por recursos originários dos impostos recolhidos. E, no caso das escolas municipais montesclarenses, que se localizam na periferia

da cidade e na zona rural, os mais necessitados perdem a característica de assistidos para tornarem-se provedores, situação essa incompatível com o seu *status* econômico e social.

Os artigos 3º e 5º dessa mesma Normativa avalizam a costumeira prática de eventos “benéficos”, rifas e festejos promovidos tradicionalmente pelas escolas, cuja arrecadação constitui-se como uma “remediação” à falta de investimentos nas escolas, por parte do Estado Restrito, imputando a essas atividades um caráter definitivo, permanente:

Art.8º - a avaliação da geração e aplicação dos Recursos Adquiridos pela Comunidade Escolar deverá acontecer semestralmente (período mínimo) para redimensionamento das ações e apresentação à Comunidade Escolar em assembléia. Art. 9º O fechamento anual será realizado até o último dia letivo do ano e apresentado aos diversos segmentos em Planilha (*sic*) específica (MONTES CLAROS, 2004f, grifos nossos).

Aos poucos, a instituição escolar tornava-se auto-provedora e gestora financeira, tendo que gerar os recursos necessários à sua manutenção. Acompanha essa Normativa um “Consolidado Avaliativo do Movimento do ‘Caixa 2’ das Escolas Municipais”. Nele, apenas 14,3% das escolas reconhecem o percentual de lucro nas atividades do “Caixa 2”, 9,5% registram que ele é insuficiente para as despesas, e 4,8% reconhece-o como importante para o desenvolvimento da escola, mesmo cobrindo “apenas” pequenas despesas.

Analisemos o GRAF. 3. Ele nos mostra a aplicação pelas escolas municipais dos recursos do “Caixa 2”, durante o primeiro semestre de 2004:

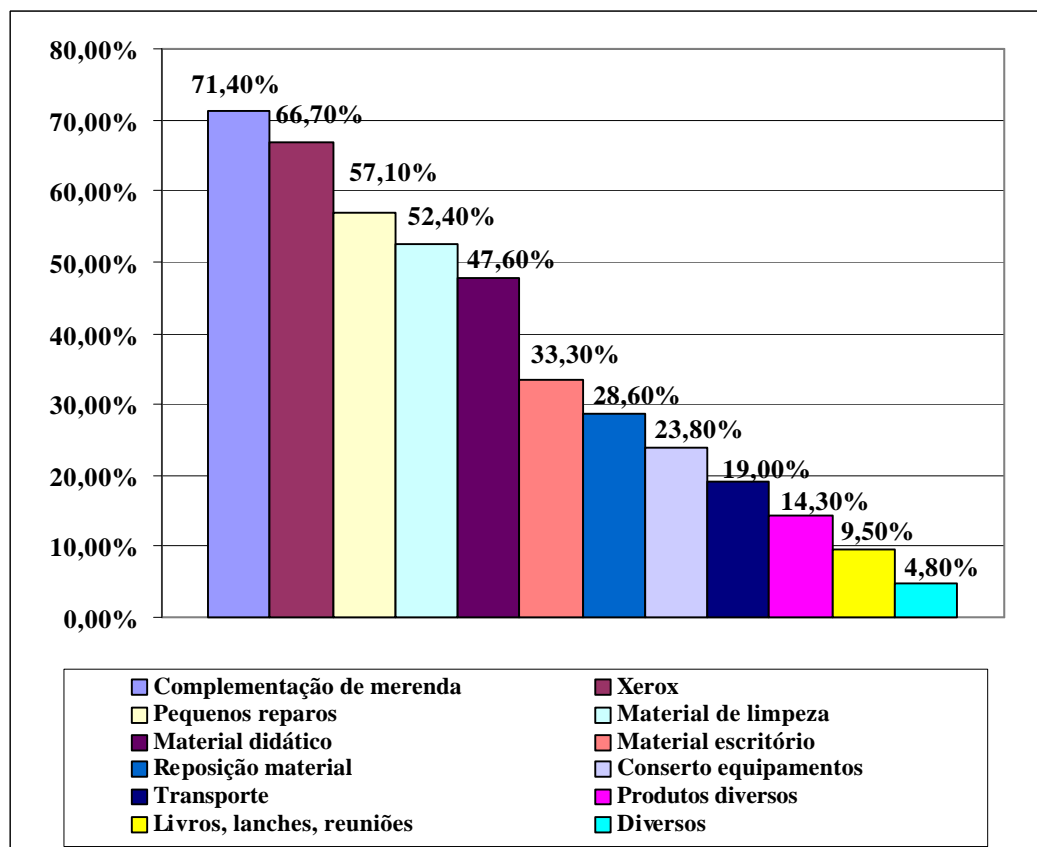


GRÁFICO 3 – Destino dos Recursos do “Caixa 2”, nas Escolas Municipais de Montes Claros/MG, no 1º Semestre/2004 (%)

Fonte: MONTES CLAROS, 2004f

É relevante o universo de despesas que o “Caixa 2” das escolas financiou nesse período e, mesmo assim, o índice de reconhecimento do seu percentual de lucros, pelas mesmas, é baixo.

Outrossim, analisados os 12 itens listados como destino de recursos do “Caixa 2” das escolas, fica evidenciado o caráter substitutivo do financiamento estatal, já que todas as despesas elencadas deveriam ser custeadas por recursos estatais como prevê a Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 212 e 213) e a LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1997, art. 68 a 77). Contudo, vale ressaltar que o inciso V do art. 68, dessa LDB, traz uma prescrição geral como última fonte de recursos para a educação: “outros recursos previstos em lei”, dando abertura para que

se estabeleça, via legislação competente, “outras” fontes de recursos para esse financiamento (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002).

Importante, também, é ressaltar a origem dos recursos desses “Caixas 2”. Além das tradicionais atividades de geração de renda – como festas, eventos, rifas, prestação de serviços – como, por exemplo, a expedição de histórico escolar – as escolas contabilizaram que 23% desses recursos provêm de contribuições feitas por funcionários da própria escola! Ou seja, o funcionário, refém de um mísero salário, torna-se, a partir dessa prática, provedor financeiro parcial do seu próprio trabalho, numa nova espécie de produção de mais-valia. Caracteriza-se aqui uma nova forma de exploração de mão-de-obra que reclama estudos posteriores: uma dupla exploração da mais-valia.

Esse repasse da responsabilidade pelo seu financiamento à escola torna-se, ainda mais evidente, no “Questionário de Avaliação da Autonomia da Escola” (BAHIA, 2000b) elaborado e aplicado pelo Escola Campeã.

Nesse questionário, considerando-se a possibilidade de existência de três graus de autonomia, foram criados “[...] 3 níveis para refletir os diferentes estágios em que se encontra uma escola ou rede de ensino: autonomia plena, autonomia parcial e autonomia mínima” (BAHIA, 2000b, p.28). Nesse intento, para a escola ser considerada plenamente autônoma, era necessário que ela captasse “[...] *seus próprios recursos através dos alunos* ou repasse de recursos (bolsa, ‘*per capita*’ etc); [...] *recursos dos alunos* ou [...] [recebesse] seus recursos pontualmente do financiador; [...] [*mobilizasse*] e [*usasse*] recursos” (BAHIA, 2000b, p. 30, grifos nossos).

O aluno, nessa perspectiva, passa de cidadão a multi-financiador direto da sua educação, o

que, em se tratando de escola pública-estatal, é um escândalo!

Como se pode concluir, a concepção de autonomia do PEC é totalmente voltada para o alívio e desresponsabilização do Estado Restrito da questão financeira que mantém e promove a educação escolar, mesmo que, em algumas passagens, o Programa afirme que cabe às SME, portanto ao Estado Restrito, assegurar às escolas os *insumos mínimos* necessários para o seu funcionamento.

Mesmo incentivando a captação de recursos pela escola, o Programa cobrava do Município o repasse de verbas para as mesmas. O “Relatório de Acompanhamento do Desenvolvimento do PAT/2004” (AUGE, 2004) elaborado pela Coordenadora Regional do PEC, em Montes Claros, evidencia isso. Nas quatro visitas/viagens feitas ao Município naquele ano, esse repasse foi cobrado:

1º viagem: precisa acontecer o repasse financeiro da QESE – Quota Municipal do Salário Educação para as escolas e também, a garantia do pronto-atendimento das necessidades de compra de materiais para manutenção, pequenas reformas e outros. **2º viagem:** o repasse do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, ainda não foi feito esse ano. Recomenda-se retornar o repasse do Fundo Municipal de Ação Social para as escolas que atendem a Educação Infantil, como era feito anteriormente e não efetuado em 2004. Assegurar a Autonomia Financeira das escolas através de repasse da verba do FUNDEF ou QESE [...]. **3ª viagem:** [...] As verbas do Fundo Municipal de Ação Social e da QESE não foram repassadas às escolas em espécie, e sim através dos insumos básicos necessários, as compras foram enviadas às mesmas. [...] A lei de repasse financeiro do PRODEF ainda está em tramitação na Câmara Municipal. Recomenda-se que, ainda neste ano, seja feito pelo menos um repasse. **4º viagem:** *as ações dessa meta ficaram comprometidas, pois, embora os recursos do Fundo Municipal de Ação Social e QESE tenham sido repassados anteriormente, através de insumos básicos, houve grande carência de material didático e limpeza nas escolas, neste bimestre.* Destacamos que, a cota do FNDE foi depositada nos caixas escolares na 2ª quinzena de novembro (grifo nosso).

Essa deliberação do Programa, à primeira vista, pode nos parecer contraditória aos seus ensejos de auto-financiamento para as escolas. Porém, se partirmos do princípio de que, a

partir do momento em que ocorre a descentralização/desconcentração financeira e as escolas passam a receber diretamente verbas para manutenção e pequenos serviços, o órgão gestor central municipal desobriga-se de qualquer atitude complementar dessas verbas, tendo as escolas de buscarem, por si mesmas, outros fundos de financiamento como doações, serviços de produção de renda paralelos ao de ensinar, e exploração do trabalho voluntário da comunidade. Realiza-se, dessa forma, paulatinamente, o repasse da responsabilidade pela manutenção financeira do que é público-estatal.

1.2.1.2 Colegiado

Em qualquer contexto de gestão democrática, compartilhada, participativa, ou de escolas autônomas, a existência de Conselhos de Escolas aparece como condição *sine qua non* à sua efetivação, através da participação dos pais e comunidade em geral. Aliás, como defende Paro (2001, p. 15-16) “se falamos ‘gestão democrática da escola’ parece-me já estar, necessariamente implícita, a participação da população em tal processo. [...] Parece-me absurda a proposição de uma gestão democrática que não suponha a comunidade como sua parte integrante”.

No município montesclarensense, as regras para criação e funcionamento dos Colegiados já estavam previstas no Regimento Escolar da Rede, de 1998 – anteriormente ao PEC – e este apresentava-o como órgão co-gestor junto à direção, na administração da escola (MONTES CLAROS, 1998).

Nesse Regimento, eram atribuídas ao Colegiado vinte e quatro funções que contemplavam aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, devendo esse “cumprir as funções de

caráter *deliberativo e consultivo* nos assuntos referentes à *gestão pedagógica, administrativa e financeira* das Escolas Municipais, respeitadas as normas pertinentes” (MONTES CLAROS, 1998).

No ano 2001, já sob a gestão do PEC, o Plano de Ação da Rede (MONTES CLAROS, 2001b) tinha como uma das suas quatorze metas o “fortalecimento dos colegiados ou Associações de Pais e Mestres (*sic*)”, e essa mesma meta foi mantida no Plano de 2002 (MONTES CLAROS, 2002e).

Em dezembro de 2002, a Resolução nº 009, que dispõe sobre as normas de funcionamento dos Colegiados nas escolas municipais de Montes Claros, manteve no artigo 1º, o Colegiado como “[...] órgão representativo da Comunidade Escolar, com funções de caráter deliberativo e consultivo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas municipais, respeitadas as normas” (MONTES CLAROS, 2002f).

Contudo, mesmo caracterizando-se como um órgão representativo da Comunidade Escolar, no artigo 11, essa mesma Resolução estabelece que “o membro do Colegiado, no exercício do seu mandato, deve expressar e defender os interesses do segmento que representa” (MONTES CLAROS, 2002f) restringindo o sentido da ação conjunta que deve permear esse órgão escolar. Não tendo a SME revisto ou criado um novo Regimento durante a gestão PEC, o de 1998 continuou em vigor. Contudo, há que se registrar que as funções dos Colegiados Escolares foram minimizadas nos Planos de Ação da Rede, de 2001 e 2002.

Diante desse evidente paradoxo, cabe-nos esclarecer que o discurso do PEC também reconhecia que “o princípio da autonomia requer vínculos mais estreitos com a comunidade e

sua representação, através dos Colegiados ou Conselhos de Escolares” (AUGE, 2003b, p. 60). Porém, o significado dessa participação estava intimamente ligado à questão da colaboração em atividades de parceria, trabalho voluntário e financiamento das atividades escolares. Vale lembrar, também, que na sua prática e na quase totalidade dos seus documentos, o PEC apresenta o diretor como figura central, única, entronada, respondendo individualmente pela escola e seus resultados.

Montes Claros, desde 2001, já vinha recebendo a média 2,8 (do máximo 3) na avaliação do Indicador de Gestão referente ao Colegiado. No item “funções do Colegiado são explícitas e suficientes para assegurar autonomia escolar”, a nota foi máxima, e a recomendação feita pelo PEC foi a de “manter essas atribuições do Colegiado, previstas no Regimento Único” (AUGE, 2001b, p. 8).

Na mesma avaliação realizada em março de 2002, manteve-se a média anterior e recomendou-se que fossem revistas as normas que rezavam sobre “funções do diretor em relação ao Colegiado, e vice-versa, são claras e sem ambigüidade ou conflito de responsabilidade”, buscando, claramente, manter o Colegiado sob controle do diretor, já que as funções daquele, no Regimento Escolar Municipal, poderiam contrariar a função personalista do diretor.

Em março de 2003, a SME criou uma outra resolução, a de nº 001/2003, que esclarecia as funções consultivas do Colegiado, destacando que elas

referem-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas sobre situações decorrentes das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como propor alternativas de solução e de procedimento para a melhoria da qualidade do trabalho escolar (MONTES CLAROS, 2003c, artigo 1º, parágrafo 2º).

Essa Resolução elenca, ao contrário da anterior (a nº 09/2002), dezenove competências ao Colegiado, ampliando as suas atribuições tanto na dimensão pedagógica da autonomia, quanto na administrativa e financeira.

Ao nosso entendimento, essa contradição entre a realidade do Município e a avaliação feita pelo Programa – a partir das suas concepções sobre participação da comunidade na gestão da escola – se dá em função da importância mínima que o Colegiado tinha, dentro dele: uma função figurativa, já que o diretor era a figura principal do espaço escolar. Assim, o mínimo de importância e atribuições que a Resolução nº 009/2002 deliberava ao Colegiado, já eram consideradas suficientes para o Escola Campeã.

O Plano Anual de Trabalho/2003 trazia como décima meta, o “fortalecimento dos colegiados e/ou associações de Pais e Mestres, em 100% das escolas”, e propõe, dentre as seis ações elencadas, três bem interessantes para a consolidação dos Colegiados:

encontro anual dos Colegiados Escolares; encontro dos representantes das Caixas Escolares para avaliação da participação comunitária e outros representantes da escola; implementação da ação colegiada nas escolas de pequeno porte na Zona Rural (consórcios) (MONTES CLAROS, 2003, p. 18) .

Registrando essas ações, encontramos, na SME, apenas dois documentos: o memorando nº 101/03, de 17 de março de 2003 (MONTES CLAROS 2003b), que convocava representantes de todos os segmentos escolares para participarem do “Encontro de Colegiados Escolares”, naquele mês, e o relatório da realização do mesmo (MONTES CLAROS 2003j) sobre o qual vale ressaltar:

- a) a atividade principal do Encontro, realizada em grupos, por segmentos, apresentava as funções teóricas desses membros, através do Colegiado, no espaço escolar, sobre as

quais, exceto para o segmento de diretores, propunha uma reflexão sobre a participação de cada um nesse órgão;

b) sobre essas reflexões, destacamos:

- Pais: reconhecem que a sua participação é limitada às convocações, e mesmo assim, quando são feitas com antecedência; sentem vontade de uma participação mais efetiva e citam apenas a colaboração com a disciplina da escola como atual participação; solicitam mais atividades para discutirem soluções para os problemas da escola, revelando um desejo efetivo de real participação,
- Alunos: “reivindicam conhecer melhor o funcionamento da escola em todos os seus aspectos para ‘discutir novas idéias e sugerir novas ações’” (p. 2),
- Funcionários: solicitam que os presidentes dos Colegiados – os diretores – deveriam ouvir mais os outros segmentos, e preocupar-se mais com os aspectos pedagógicos da escola,
- Professores: considerando-se “facilitadores do processo de transformação do aluno”, os professores colocam-se como peça fundamental do processo, já que têm “[...] a facilidade de encontrar *fórmulas* para promover o crescimento e a satisfação dos alunos, contribuindo para a formação do cidadão” (p. 2, grifo nosso),
- Supervisores escolares: reclamam por uma “[...] urgente retomada do Colegiado, pois sentem necessidade do segmento, o qual representam, ter uma participação mais ativa no mesmo”;

c) colocando a gestão da escola como uma ação conjunta com todos os segmentos, ao diretor foi indicado como ponto de reflexão a sua condução da ação do Colegiado na escola, para a qual esses concluem que necessitam de “[...] uma participação mais efetiva com maior

compromisso de cada segmento. O Colegiado é de suma importância na escola e alguns segmentos não entenderam essa participação” (p. 3). Ao que nos parece, ou foram os diretores que ainda não haviam entendido em qual nível deveria se dar a ação colegiada nas escolas, dentro do Programa, ou estavam reclamando por mais parcerias e trabalho voluntário da comunidade escolar.

Mais uma vez, vale lembrar que a real e efetiva participação é algo a ser construído pela escola, quando esse fundamento lhe é particular, e não algo que cada pessoa traz pronto ao inserir-se num grupo. A partir dos relatos de prática – que são vagos e revelam uma “pseudo-participação” formalizada em momentos de convocação – e em todas as reflexões desses grupos, há, nitidamente explícita, a ausência da ação colegiada “comum-unitária”, revelando-se apenas como aspiração e expectativa daqueles, em algumas passagens.

Esse reforço à “pseudo-participação”, em forma de parcerias, encontra-se também presente no segundo Plano Anual de Trabalho/2004, que estabelece como meta 4, a “implementação de ações que promovam o fortalecimento da participação da família e da comunidade na escola”, das quais uma das ações apontadas era “incentivar a participação, de forma organizada, da comunidade escolar no Colegiado, em Conselhos, Parcerias e Voluntariados (*sic*)”. Mais uma vez, fica explícita a concepção de participação da comunidade e/ou família, segundo o Programa: doações e trabalho voluntário. Isto é, a comunidade é chamada não para decidir sobre os rumos da escola, sua presença é aclamada para a participação financeira e executora de tarefas pré-determinadas pela direção da escola. Paro (2001, p. 16) faz um alerta sobre a funcionalidade dessa participação da família na escola, defendendo que essa deve se dar na

[...] partilha do poder, [na] participação na tomada de decisões. É importante ter sempre presente este aspecto para que não se tome a participação na

execução como um fim em si mesmo, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo.

Mas, em se tratando de uma realidade permeada pela desconcentração e por estratégias de repasse de responsabilidades do âmbito estatal restrito, principalmente no que se refere ao financiamento, para o âmbito local, percebe-se que a participação, enquanto partilha de poder e decisões, jamais será a realidade de espaços gerenciados por programas de cunho neoliberal como o Escola Campeã, que fundamentam-se numa forma ideologizada de participação: a “pseudo-participação” pelo *envolvimento cooptado* (ANTUNES, 2005).

1.2.1.3 Processo de Seleção de Diretores Municipais

A adoção de critérios objetivos, técnicos e políticos para a escolha de diretores é, sem dúvida alguma, premissa à construção da escola democrática. Suplantar as indicações político-partidárias, marca do clientelismo político e prática comum na esmagadora maioria dos municípios brasileiros – herança do colonialismo – requer determinação e coragem política, uma vez que esse cargo, alvo de tanto desejo no espaço escolar, deixa de figurar como “cabide de empregos” para compadres e/ou cabos eleitorais.

Dessa forma, a exigência feita pelo Programa Escola Campeã para a escolha de diretores pela via técnica, baseada em “[...] critérios de competência e experiência [...], amplo e de livre acesso [contando] *sempre que possível* [...] [com a] participação da comunidade escolar”, (SENNA, 2002, grifos nossos) é, na nossa avaliação, o aspecto mais relevante e significativo do Programa, juntamente com a implantação do sistema de “Diretores Itinerantes” para as escolas de pequeno porte da zona rural, mesmo que abra precedência para a exclusão da participação da comunidade escolar, no processo, através do termo “sempre que possível”.

Na sua fase de implantação, em 2001, o Escola Campeã detectou que apenas 26% dos municípios integrantes do Programa realizavam a seleção de diretores por critérios de competência. Em 2004, último ano do PEC, esse índice atingiu os 100%, demonstrando que a ordem foi cumprida pelos municípios que conseguiram finalizar o Programa.

Excluía, o PEC, qualquer possibilidade desse processo ser realizado, através de: “a) escolha somente por critério de eleição; b) escolha somente por indicação do prefeito ou secretário (ainda que baseada em critérios objetivos); c) escolha baseada em participação em ‘cursos de capacitação’” (SENNA, 2002).

Montes Claros – que até o ano 2003, figurava entre os municípios brasileiros de tradição *coronealista* de indicação política desses profissionais – teve, sob exigência expressa do Programa, de virar essa página da sua História, ascendendo democraticamente nesse processo.

O Plano de Governo 1997/2000 (MONTES CLAROS, P.M., 1997) contemplava em suas “Propostas Setoriais para a Educação”, no item 11, “a autonomia das escolas, com a implantação de colegiados e seleção competitiva interna e descentralização administrativa, pedagógica e financeira”. Essa “seleção competitiva interna” não foi explicitada no documento, contudo, leva-nos a compreender que se refere ao provimento do cargo de direção das escolas, com caráter restrito, já que interno. Porém, o Plano Municipal de Educação traçado para esse mesmo período, em momento algum, refere-se a essa questão, dando a entender que o Projeto, pensado antes das eleições, fora adiado (MONTES CLAROS, 1997).

O Programa de Governo 2001/2004 (MONTES CLAROS, P. M., 2001, p. 16) apresentava a criação de um “[...] sistema de eleição direta de diretores(as) nas escolas municipais”. Temos,

já nesse período, as regras do Escola Campeã em fase de implementação em Montes Claros. Contudo, o Plano Municipal de Educação (MONTES CLAROS, 2001), para esse quadriênio, que já prevê, dentro do “Programa Projeto Político-Pedagógico – Gestão Municipal e Escolar” da SME, o desenvolvimento do Escola Campeã, não considera o “Processo de Escolha de Diretores” como uma meta a ser operacionalizada nessa gestão. Mais uma vez, esse processo não foi evidenciado.

A escolha dos dirigentes escolares, pela via de concursos públicos de provas e títulos com validação pela comunidade, não garante, como afirma Paro (in OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002, p.88) a democratização da escola, muito menos “a democratização [...] se reduz à instituição de eleição para diretores”. Todavia, a concebemos como indispensável à viabilização dessa democratização, e avaliamos como emblemática a sua ausência nos Planos Municipais de Educação de Montes Claros.

Porém, em agosto de 2003, compelida pela Coordenação Nacional do PEC, que ameaçava excluir do Programa todos os municípios que não realizassem o processo seletivo de escolha de diretores – premissa da autonomia administrativa da escola, segundo o PEC – Montes Claros realizou o “Processo de Seleção dos Diretores da Rede Municipal de Ensino por Critérios de Competência Técnica”.

Sob coordenação técnica da Consultoria mineira *Desafios e Produções LTDA* foram oferecidas quarenta vagas a cento e vinte e dois inscritos, através da Portaria nº 002/2003, de 26 de maio de 2003 (MONTES CLAROS, 2003d), estabeleceu as três etapas do processo seletivo, a saber:

- a) prova escrita (eliminatória – mínimo de 70%);

- b) prova de títulos e entrevista (classificatória);
- c) validação pela comunidade escolar (classificatória e cumulativa).

Sobre essas três etapas, é necessário frisar a importância da junção das mesmas num único processo, uma vez que, dessa forma, pode-se contemplar duas áreas imprescindíveis para o provimento do cargo: a competência técnica e a aprovação da comunidade escolar.

Paro (2003, p. 24) ao analisar essas duas estratégias em processos de eleição de diretores escolares, conclui que o concurso público

[...] *isoladamente*, sem outros elementos que induzam o comprometimento do diretor com os objetivos dos usuários, embora não se prenda necessariamente a esta ou aquela facção política, produz também a situação de dependência do diretor a quem lhe deu legitimidade, ou seja, ao poder do Estado; e, mais grave ainda, não importa qual a facção política ou o partido que esteja no poder (grifo do autor).

Completa Paro⁴⁵ (*apud* PARO, 2003, p. 25): “na verdade, o sistema de escolha do diretor por concurso público é democrático apenas do lado do candidato ao cargo. [...] ‘o diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor’” .

O processo de provimento do cargo, em Montes Claros, era universal durante as duas primeiras etapas, devendo os candidatos escolherem a escola que iriam se candidatar à validação da Comunidade Escolar, na terceira etapa. As escolas que, na terceira etapa, não contassem com nenhum candidato ao processo de validação, teriam respondendo “[...] pela sua direção o servidor apresentado pela Secretaria Municipal de Educação e nomeado pelo Prefeito” (MONTES CLAROS, 2003d), mantendo-se, nesse caso, a “indicação política”.

⁴⁵ PARO, Vitor. *Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública*. Série Idéias, São Paulo, n. 12, p. 39-47, 1992.

Chama-nos a atenção os artigos 10 e 11 dessa Portaria, pela sua extrema consonância com o papel imprimido ao diretor, como responsável irrestrito pela escola e seus resultados.

Determinam esses artigos que:

art. 10: o candidato aprovado na seleção e que for nomeado na função de Diretor, assinará o *Termo de Compromisso, assumindo a co-responsabilidade pelos resultados da escola*, permeados pelos indicadores de gestão e eficiência. Art.11: o Termo de Compromisso, a que se refere o artigo anterior, deverá prever *a avaliação periódica do Diretor pela Secretaria Municipal de Educação, vinculada aos resultados obtidos por sua escola, de acordo com diretrizes e metas estabelecidas para as escolas da Rede Municipal de Ensino*. Parágrafo Único: *o Diretor sofrerá sanções até e inclusive a perda do cargo, de acordo com a avaliação e os resultados da escola*, cabendo-lhe amplo direito de defesa (MONTES CLAROS, 2003d, grifos nossos).

Três pontos grifados, nos artigos acima, merecem comentários:

- a) ao contrário do que afirma o art.10, que o diretor, nesse processo, é *co-responsável* pelo processo – e entendemos que, como expressa o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 2005) “co” atribuiu um sentido de parceria, contigüidade, companhia, equivalendo-se à preposição *com*, que expressa ‘estar junto a’ – caberá somente a ele – personificador da escola – as sanções pelo mau desempenho da escola, como dita o parágrafo único do artigo 11, anulando toda a perspectiva de atuação da comunidade escolar, seja através do Colegiado ou de qualquer outra forma;
- b) mesmo atuando no *locus* escola, a avaliação do desempenho do diretor estava a cargo da SME, contrariando a perspectiva dos pares se avaliarem;
- c) o Termo de Compromisso, a que se refere os artigos, é uma questão que merece uma discussão a parte, já que consegue reunir as mais extravagantes condicionalidades ao exercício da direção escolar, colocando em xeque qualquer possibilidade aventada desse processo figurar-se como uma etapa de uma gestão compartilhada.

Outro ponto que merece registro, refere-se à imaturidade jurídica da Rede, sobre seleção para o provimento do cargo de diretor, expressa nos seus próprios documentos. Data de 28 de maio de 2003, o Decreto nº 2006 (MONTES CLAROS, 2003e), que, assinado pelo Prefeito em exercício, contradiz a Portaria nº 002/2003, da SME (MONTES CLAROS, 2003d), invertendo as etapas do Processo Seletivo, por indicar primeiro a eleição pela comunidade, para, posteriormente, realizar-se a prova de conhecimentos, análise de currículo e entrevista. Um dia depois, em 29 de maio/2003 (MONTES CLAROS, 2003g), sem referir-se ao equívoco do Decreto nº 2006, a SME publicou a Resolução nº 004, mantendo a organização das etapas, tal qual previa a Portaria nº 002/2003.

Essa Resolução também estabelecia que não estava vinculado ao cargo de vice-diretor, na Rede, a colocação dos candidatos não eleitos pela comunidade, continuando o mesmo a ser preenchido por indicação política. Determinava, igualmente, a eleição dos Diretores-Itinerantes da Zona Rural, e estabelecia as regras para a realização da etapa de validação dos candidatos pela Comunidade Escolar.

O artigo 12 dessa Resolução aventava o caráter igualitário para a votação dos segmentos de cada categoria, porém, exigia que todos os que fossem participar dessa votação, deveriam se cadastrar, anteriormente, o que aconteceu até mesmo no dia da eleição. Estavam, sob essa condição, aptos a votar: todos os funcionários administrativos, do magistério, alunos matriculados com idade mínima de 16 anos, pai, mãe ou responsável pelos menores de 16 anos.

Nessa mesma data, 29 de maio/2003, foi assinado um novo Decreto pelo Prefeito Municipal, o de nº 2006/A (MONTES CLAROS, 2003f), consertando os equívocos do Decreto nº 2006

de 28 de maio, colocando-o em consonância com a Portaria nº 002/2003 e a Resolução nº 004/2003, já citadas.

Os pré-requisitos exigidos para concorrer ao cargo de diretor de escolas municipais, e divulgados no Edital nº 001/2003, de 05 de agosto (MONTES CLAROS, 2003h), eram:

- a) ser detentor de cargo público efetivo ou comissionado na Rede Pública Municipal (ampliou-se a possibilidade de acesso, sem contudo romper com a característica de processo interno);
- b) ter formação superior completa ou incompleta, com no mínimo 80% do curso de Pedagogia e/ou outra Licenciatura comprovada por diploma, histórico escolar ou declaração da instituição de ensino superior; e
- c) ter, no mínimo, dois anos de experiência na carreira de magistério na rede municipal, prestados a qualquer tempo e comprovados até a data da inscrição.

Em agosto de 2003, foram realizadas as três etapas do Processo, tendo os diretores eleitos tomado posse numa sessão comemorativa, para um mandato de três anos. Todavia, no primeiro quarto do ano de 2005, empossada a nova administração municipal, esse processo foi anulado, sob alegação de ilegalidade, e *os diretores eleitos foram cassados*.

Esse processo de cancelamento de políticas e programas do governo passado pelo atual é nomeado por Cunha (1995, p. 11) de “política educacional do ziguezague”, já que “[...] cada novo prefeito, novo governador ou ministro da educação precisa *fazer seu programa* e, por isso, desfaz o programa do seu antecessor” (grifo nosso).

Cunha (1995) afirma que esse processo personalista confere às políticas públicas, em qualquer nível, duas complicações sérias à educação. A primeira refere-se à impossibilidade que ele imprime à avaliação das políticas em andamento anteriormente, uma vez que, na área educacional, elas não são passíveis de uma avaliação rápida, instantânea, como acontece em alguns setores da economia, habitação e saúde, por exemplo. A segunda consequência desse ziguezagueamento é a capacidade que o mesmo tem de produzir “[...] no magistério uma espécie de ceticismo diante de qualquer inovação. [...] o ziguezague gerou o ceticismo e transformou os educadores num importante elemento de conservação social nem sempre do que é melhor” (CUNHA, 1995, p. 12-13).

Assim, Montes Claros voltou a figurar entre os municípios *coronelistas* que utilizam da indicação político-partidária para preencher cargos públicos. Por mais que possam ter ocorrido equívocos no Processo Seletivo para Diretores – como a atual administração montesclarensense alega – a cassação desses, após a realização de um concurso de provas, títulos e entrevista, e uma eleição pelas comunidades escolares, foi uma vergonha que manchou a minguada “democracia municipal”. A mancha torna-se ainda mais vergonhosa por ter sido provocada pela administração que tremula sob a bandeira do Partido Progressista Social (PPS) e do Partido dos Trabalhadores (PT), que, quando oposição no país, defendiam, veemente, a democracia no Brasil, movidos agora, bem nos parece, pela “[...] lógica daqueles que temem o controle democrático do Estado pela sociedade civil, [e defendem que] o diretor deve permanecer sempre preso aos interesses e desejos dos governantes” (PARO, 2003, p. 75).

Como afirmamos no início dessa seção, um processo de eleição de diretores não garante a democratização da escola, que requer outras construções, como, por exemplo, a “[...] distribuição do poder centralizado do Estado para as instâncias da base da pirâmide estatal,

onde se dá o contato direto com os cidadãos” (PARO, 2003, p. 27), contudo, sem ela, jamais se tornará democrática a escola.

1.2.1.4 Projeto de Desenvolvimento da Escola (PDE)

O modelo de Plano de Desenvolvimento da Escola, no Escola Campeã, destinado às escolas municipais, contemplava vinte e uma metas. Sendo que as metas referentes à gestão da Rede já foram analisadas nesse trabalho, deteremos-nos a apresentar breves comentários sobre essas metas exigidas para a elaboração dos PDE, mantendo sempre, como referência, a avaliação geral das mesmas na Rede, apesar do Plano ser escolar, uma vez que as deliberações eram as mesmas para todas as escolas:

- a) melhoria da qualidade do ensino:* como já discutimos, a qualidade do ensino no PEC está ligada à produtividade da Rede, medida pelas avaliações externas realizadas tanto pela Fundação Carlos Chagas, quanto pela Cesgranrio, sendo, nesse contexto, o diretor o principal responsável por essa qualidade, e devendo a SME conscientizá-lo “[...] como responsável pelo desempenho dos alunos” (AUGE, 2001b). Figuram também, nessa meta, a erradicação da defasagem idade-série no Município, a “promoção” da autonomia financeira (AUGE, 2004c), a existência e utilização de “Cantinhos de Leitura” e a formulação de Projetos de Desenvolvimento da Escola e Projetos Político-Pedagógicos, e acompanhamento dos mesmos pela SME, através dos superintendentes (AUGE, 2004c);
- b) autonomia financeira:* única das três autonomias destacada para os PDE – o que reforça a centralidade do desvincilhamento estatal no financiamento da educação, no Programa – acreditamos já ter sido bem evidenciada a sua concepção no PEC: ela refere-se, basicamente, à consolidação da capacidade da escola de buscar, receber,

alocar e prestar contas de recursos provenientes de terceiros, gerando uma fonte alternativa de financiamento da educação escolar, como contribuições, doações (inclusive dos próprios funcionários), geração de recursos próprios (prestação de serviços, paralelamente à sua função de ensinar). Recomenda o “Relatório de Avaliação dos Indicadores de Gestão” (AUGE, 2001b) que a SME deveria “[...] regulamentar o recebimento, alocação e prestação de contas de recursos de outras fontes” (p. 4) pelas escolas;

- c) *garantia da frequência diária dos alunos*: todos os alunos infreqüentes deveriam ser visitados pela escola, mesmo que fosse fora do horário de trabalho dos seus funcionários, de modo a regularizar a frequência. Contudo, os motivos dessa infreqüência eram sempre atribuídos a aspectos extra-escolares. Contando pontos na avaliação dos Indicadores de Eficiência⁴⁶, essa frequência era analisada a partir de fórmulas matemáticas, como: “somar as faltas dos alunos de 1ª a 4ª série. Dividir o número de faltas pelo número de alunos matriculados no início do ano (março)” (AUGE, 2002b). A partir do resultado dessas operações, o Município recebia nota zero, se o número de faltas por aluno fosse superior a quatro; um, se fosse de três a quatro faltas; dois, de uma a duas faltas/ano; e três, para uma falta/ano;
- d) *promoção da integração família/escola*: “pseudo-participação” é o termo que caracteriza a relação família/escola no Programa. Tendo o diretor como figura central da gestão escolar, a família e a comunidade desempenhavam o papel de expectadores, sendo convocados a participar apenas na execução de ações determinadas e nunca nas de decisão e planejamento. Essa “pseudo-participação” fica evidente em todas as orientações do PEC e na listagem de resultados obtidos na avaliação dos PDE: “reuniões de pais, visitas, eventos e celebração” (MONTES CLAROS, 2004h). Note-

⁴⁶ ANEXO 2 desse trabalho.

se que todas são atividades “periféricas” que não evidenciam nenhuma participação real das famílias na gestão do espaço escolar. Destacamos também que a “falta de interesses dos pais” foi apontada como um dos entraves para que a meta não se realizasse;

- e) *garantia de capacitação de 100% dos funcionários*: essa capacitação era atribuída como função exclusiva da escola, porém não evidenciou-se, nos documentos analisados, orientações para a mesma;
- f) *alfabetização de 100% dos alunos*: a proposta de alfabetização do Município, em 2001, foi avaliada em 1,5 ponto, pois segundo o PEC, a mesma não delimitava

[...] todos os temas da alfabetização para o primeiro ano de escolaridade dos alunos [...] [não definia] as competências ou expectativas esperadas ao final do primeiro ano de escolaridade; [...] [não previa normas] para assegurar que os professores de alfabetização sejam competentes para suas funções [...] [não mantinha] incentivos para atrair e manter bons professores alfabetizadores (AUGE, 2001b).

Em março de 2002, essa nota avançou para 2,5 pontos, sendo que o único item que, segundo o PEC, não se encontrava em consonância com a sua proposta era a ausência de regras e incentivos para atrair e manter professores alfabetizadores qualificados em classes de alfabetização (AUGE, 2002). Em 2003, a Fundação Cesgranrio avaliou a proposta de alfabetização em 3 pontos e ressaltou que ela encontrava-se “[...] muito bem aprimorada [...] partilhando com o Programa de Ensino e avaliação externa” (CESGRANRIO, 2004, p. 5). Note-se que a avaliação externa é sempre um balizador do desempenho do Município no Programa. Essa nota total foi mantida no ano de 2004;

- g) *realização de planejamento, seleção de conteúdos básicos*: a SME, no período de implantação do PEC, já tinha estruturado a sua Proposta Curricular, segundo o sistema de ciclos pelo qual a Rede estava organizada. Essa proposta deveria ser, então, um dos

referenciais das escolas para o planejamento das atividades pedagógicas. Contudo, em 2001, durante a avaliação dos Indicadores de Gestão, o Município ganhou nota 1 nesse item, recomendando o PEC que ele deveria, mesmo tendo a sua Rede de Ensino organizada por ciclos

[...] manter os conteúdos e objetivos por ano de escolaridade, o que [possibilitaria] um melhor acompanhamento, pela SME e pelos pais, [e] elaborar e manter normas para as escolas, explicitando importância e estratégias da divulgação e acompanhamento dos pais, ao Programa de Ensino (AUGE, 2001b, p. 22).

Em 2002, a nota evoluiu para 1,5 ponto chegando a atingir 3 pontos, ainda nesse mesmo ano;

- h) *manutenção da atualização dos dados*: a obsessão por dados e ranquiamento é um dos encaminhamentos gerenciais mais nítidos dados, pelo Programa, à escola. Tudo o que acontece no espaço escolar é medido e/ou traduzido em números. Assim, a frequência de alunos e professores, a defasagem idade-série, o aproveitamento, tudo, exatamente, tudo, era expresso e avaliado numericamente, utilizando-se, principalmente, fórmulas matemáticas. A esse respeito é interessante consultar o documento Indicadores de Eficiência⁴⁷. Todos esses dados, e alguns outros, eram repassados mensalmente para a SME, que mantinha um rígido controle sobre os mesmos, não apenas através do PEC, como também através do Programa de Acompanhamento de Desempenho de Alunos de 1ª à 4ª séries, a *Rede Acelera Brasil*. Ressaltamos que esse controle dos dados fica evidente dentro do Indicador de Gestão “Informações que a escola deve enviar a Secretaria”. Aliás, em 2001, após avaliar em 2 pontos esse indicador no Município, recomendou-se que o mesmo adotasse

⁴⁷ ANEXO nº 2, nesse trabalho.

a sistemática de análise das informações enviadas pela escola para todas as escolas [...] como forma de eficiente instrumento de supervisão das escolas, [e elaborasse] Portaria contendo finalidades, periodicidade, prazos, sanções, prazo de análise pela SME, retorno às escolas dos quadros de informações e [...] [começasse] a usá-los como importante instrumento gerencial (AUGE, 2001b, p. 19).

Em 2002, manteve-se a mesma nota e recomendou-se que os instrumentos de acompanhamento de dados utilizados pela *Rede Acelera Brasil* para as turmas de 1ª a 4ª série, fossem estendidos às turmas de 5ª a 8ª séries (AUGE, 2002, p. 5);

- i) *dificuldades de aprendizagem sanadas*: durante um período a Rede manteve um professor recuperador para os alunos com dificuldades na aprendizagem, mas, e principalmente, era incentivado que professores, pais e terceiros “doassem” tempo de trabalho para a recuperação dos alunos. Por isso, era comum ver, como já apresentamos anteriormente, pessoas não habilitadas desenvolvendo o trabalho pedagógico nas escolas;
- j) *parcerias e voluntariado*: a exploração de mão-de-obra gratuita e descaracterização do espaço escolar – que destituiu-lhe enquanto instituição social, transmutando-a, funcionalmente em organização social – atingiu o percentual de 75% das ações cumpridas em 14 escolas. Além dos voluntários, figuram na lista de parcerias a Infraero, Clubes de Serviços e uma Faculdade local;
- k) *cumprimento efetivo de 200 dias letivos*: todas as escolas deveriam cumprir 200 dias letivos com atividades pedagógicas e presença de, no mínimo, 50% mais um dos alunos, e nunca aos sábados. Essa carga horária também era controlada pela SME, mensalmente;
- l) *fortalecimento do Colegiado*: repleto de contradições, na realidade, o Colegiado era o espaço onde se angariava doações e trabalho voluntário;
- m) *implantação da Pedagogia do Sucesso*: teoria norteadora do Programa de Aceleração da Aprendizagem – *Projeto Acelera Brasil*, houve, dentro do PEC, uma tentativa de

que a mesma fosse estabelecida como filosofia para todas as escolas. Fundamentada na meritocracia, essa teoria defende a capacidade do aluno de aprender e vencer sempre, a partir, principalmente, da elevação da sua auto-estima, desconsiderando as condições materiais e históricas da produção do conhecimento, e as relações sociais existentes no seio da escola;

- n) *garantia da avaliação contínua*: essa continuidade avaliativa expressa não a perspectiva da avaliação enquanto processo, mas sim, a regularidade da aplicação de avaliações externas pela Rede;
- o) *melhoria da disciplina dos alunos*: esse é o único ponto de participação revelado pelos pais, durante o encontro de Colegiados Escolares (MONTES CLAROS, 2003j), já que apostava-se no trabalho voluntário como meio de suprir a inexistência de profissionais especializados nas escolas, como o orientador educacional;
- p) *processo de enturmação*: as demandas de ensino-aprendizagem da escola deveriam, obrigatoriamente, estar organizadas em salas de atendimento específico. Assim, por exemplo, todos os alunos defasados idade-série não alfabetizados deveriam estar reunidos em turmas próprias, recebendo atendimento específico através de projetos do próprio IAS, ou criados pela Rede e/ou escolas;
- q) *reforma e ampliação do espaço físico da escola*: contando, em sua ampla maioria, com doações e trabalho voluntário, cabia à escola prover principalmente pequenas reformas e reparos;
- r) *merenda de qualidade assegurada*: de responsabilidade do Município, cabia às escolas “enriquecê-la” com condimentos e temperos, e cuidar do seu preparo;
- s) *atendimento dos alunos portadores de necessidades educativas especiais*: não houve, por parte do Programa, orientações específicas sobre essa questão, ficando o Município livre para ordenar as suas políticas de inclusão;

- t) *otimização do espaço físico de uso da escola*: referia-se ao aproveitamento de todos os recursos disponíveis (humanos, físicos e materiais) da escola e da Rede para o processo de ensino-aprendizagem dos alunos;
- u) *garantia de profissionais habilitados*: sendo que a contratação dos profissionais estava a cargo da SME, essa era uma meta mais direcionada a ela do que à própria escola, cabendo à essa apenas a solicitação desses profissionais ao órgão central.

No ano de 2004, todos os PDE das escolas municipais foram avaliados, tendo como referência essas metas que totalizaram 272 ações, das quais 227 foram cumpridas pelas escolas municipais, perfazendo um total de 83% de implementações⁴⁸ (MONTES CLAROS, 2004h).

1.2.1.5 Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação (PME), no contexto do Escola Campeã, constituía-se como elemento-chave para a garantia da implementação do Programa no Município, uma vez que ele deveria estabelecer as linhas gerais de comando da gestão da educação municipal, e era concebido como

[...] planejamento das ações públicas educacionais, no âmbito do município, de forma articulada e coordenada com a rede estadual e particular e outros atores relevantes, na implementação de ações educacionais, priorizando a oferta e qualidade do ensino fundamental (AUGE, 2003b, p. 67).

Os aspectos fundantes do Plano Municipal de Educação já foram, quase em sua totalidade, contemplados nas análises que fizemos sobre o PEC e os seus Indicadores de Gestão. Gostaríamos de registrar apenas que o PME 1997/2000, em momento algum – quer na sua justificativa, quer nos seus objetivos, metas e ações, quer nas suas linhas ou entrelinhas – faz

⁴⁸ O ANEXO 5 desse trabalho apresenta o consolidado dessa avaliação.

referência direta sobre a gestão numa perspectiva democrática, mesmo tendo o Plano de Governo, para esse período, referido-se a “[...] autonomia das escolas, com implantação dos colegiados e seleção competitiva interna e descentralização administrativa, pedagógica e financeira” e “democratização do espaço escolar” (MONTES CLAROS, P. M., 1997, p. 10).

Já o Plano 2001/2004, sob orientação do PEC – o contrato de parceria firmado, no ano 2000, exigia que o mesmo fosse elaborado em consonância com as metas do PEC – contempla cinco dos sete Indicadores de Gestão analisados nessa pesquisa. Portanto, podemos perceber que o que houve foi uma adaptação, uma adequação do Município aos princípios do Escola Campeã.

1.2.2 O Desempenho de Montes Claros nos Indicadores de Gestão

Analisando o documento Histórico da Implantação e Consolidação do Programa Escola Campeã em Montes Claros – MG, (MONTES CLAROS, 2004e) elaborado pela equipe de Coordenação Municipal do PEC, podemos perceber, uma vez mais, como o Município, no decorrer desses quatro anos de Programa, foi adaptando-se, adequando-se às normas, orientações e exigências do mesmo, transformando a Rede de Ensino em um laboratório de aplicação da ideologia “público-privada”.

A Rede Municipal de Ensino de Montes Claros, a partir de 2001, subordinou-se ao comando de um Programa de fundamentos neoliberais, desenvolvido por uma entidade do “terceiro setor” para um conjunto de redes municipais de educação brasileiras.

Inflexível – não se podia adequar o Programa à Rede, ela é quem deveria adaptar-se a ele – o

PEC moldou, durante quatro anos, a gestão da educação municipal em Montes Claros, transformando a SME e suas escolas em agências de gerenciamento empresarial, tal qual o “Programa de Qualidade Total” implantado na Rede Estadual de Educação de Minas Gerais, nos anos de 1990 (OLIVEIRA, 1998; SILVA, 1999), através da adoção dos princípios do “quase-mercado” (ADRIÃO; PERONI, 2005; AFONSO, 2000).

O QUADRO 2, elaborado a partir do Histórico da Implantação e Consolidação do Programa Escola Campeã em Montes Claros/MG (MONTES CLAROS, 2004e), e da análise dos demais documentos utilizados nessa pesquisa, avalia essas críticas tecidas.

QUADRO 2

Síntese Comparativa da Gestão Municipal da Educação 1997-2000/2001-2004

(Continua)

Indicadores de Gestão	1997/2000 Período Anterior à Implantação do Programa Escola Campeã – Políticas Públicas Emanadas pela Própria Rede Municipal de Educação	2001/ 2004 Período de Implantação e Implementação do Programa Escola Campeã na Rede – Políticas Públicas Municipais Adaptadas às Determinações do PEC
Autonomias	-Foram previstas no Plano de Governo 1997/2000, porém não foram contempladas no Plano Municipal de Educação para o quadriênio.	-Normatização das autonomias pedagógica, administrativa e financeira, sem que as mesmas fossem implementadas.
Colegiado	-Implantado na Rede em 1998, era reconhecido como órgão escolar co-gestor da escola.	-Mesmo aparecendo nos documentos do PEC com função co-gestora da escola, manteve-se apagado pela preponderância da figura do diretor-gerente. - Constitui-se como um espaço de cooptação de trabalho voluntário para o financiamento e manutenção da escola.

QUADRO 2

Síntese Comparativa da Gestão Municipal da Educação 1997-2000/2001-2004

(Conclusão)

Indicadores de Gestão	1997/2000 Período Anterior à Implantação do Programa Escola Campeã – Políticas Públicas Emanadas pela Própria Rede Municipal de Educação	2001/ 2004 Período de Implantação e Implementação do Programa Escola Campeã na Rede – Políticas Públicas Municipais Adaptadas às Determinações do PEC
Escolha de Diretores	-Mesmo prevista nos Planos de Governo 1997/2000 e 2001/2004 não foi contemplada no Plano Municipal de Educação para os dois quadriênios.	-Realização do processo de Seleção de Diretores por critérios de competência técnica, por exigência do Programa.
Projeto de Desenvolvimento da Escola (PDE)	- Nesse período as orientações e os planejamentos das escolas eram consolidados nos seus Projetos Político-Pedagógicos, pela própria escola.	- Transformados em PDE, os PPP das escolas tinham um conjunto de metas pré-determinadas consonantes com as políticas do PEC.
Plano Municipal de Educação	-Não se referia especificamente à gestão democrática da Rede e/ou das escolas.	-Apregoa a autonomia das escolas e da Rede através gestão baseada em preceitos e teorias empresariais do “quase-mercado”.

 Fonte: MONTES CLAROS, 2004e

A partir dessa análise comparativa e, principalmente, apoiados em todas as discussões feitas nesse capítulo, o crescimento de Montes Claros no Escola Campeã é entendido, nessa pesquisa, como a capacidade que o Município teve de adaptar-se, modelar-se às ordens e ideologias do mesmo. E esse processo pode ser acompanhado através do GRAF. 4, que revela que, além de atingir a nota máxima, três, Montes Claros sempre esteve à frente dos demais municípios participantes do Escola Campeã, no quesito “adequação”.

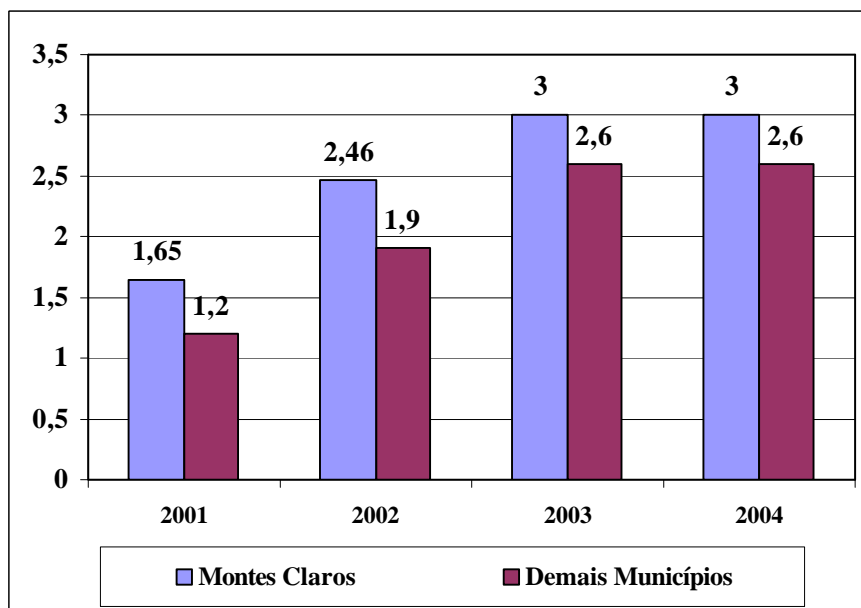


GRÁFICO 4 – Comparativo das Notas de Desempenho de Montes Claros/MG e os Demais Municípios Brasileiros Participantes do Programa Escola Campeã, no Período 2001-2004

Fonte: MONTES CLAROS, 2004d

Outra evidência do processo de adequação, ao qual a Rede Municipal de Ensino se subjugou, está refletida nas metas que o PEC, em julho de 2003, estabeleceu para a Rede, determinando, inclusive, os prazos para que o Município as cumprisse (QUADRO 3).

QUADRO 3

Metas do Programa Escola Campeã para Montes Claros/MG, Julho/2003

(Continua)

Nº	Metas	Prazos	Considerações
01	Analisar o funcionamento da SME e <i>promover a adequação</i> (se necessário) da estrutura e estratégias frente à nova forma de gestão do processo educacional.	Dezembro/2003	.A presença dos verbos “adequar”, “reelaborar” e “revisar”, que indicam as ações a serem desenvolvidas pela Rede, afastam qualquer dúvida existente sobre o poder de mando e comando que o Instituto, entidade “público-privada” coordenadora do Programa, exercia sobre a instituição municipal, passando a gerenciá-la segundo suas próprias normas, ideologias e conveniências.
02	Analisar, <i>adequar, reelaborar</i> ou <i>revisar</i> e implementar o Regimento da SME (se necessário).	Outubro/2003	

QUADRO 3

Metas do Programa Escola Campeã para Montes Claros/MG, Julho/2003

(Conclusão)

Nº	Metas	Prazos	Considerações
03	Analisar, <i>reelaborar</i> ou revisar e implementar o Programa de Ensino (se necessário).	Outubro/ 2003	. A presença dos verbos “adequar”, “reelaborar” e “revisar”, que indicam as ações a serem desenvolvidas pela Rede, afastam qualquer dúvida existente sobre o poder de mando e comando que o Instituto, entidade “público-privada” coordenadora do Programa, exercia sobre a instituição municipal, passando a gerenciá-la segundo suas próprias normas, ideologias e conveniências.
04	Analisar, <i>adequar</i> , <i>reelaborar</i> ou revisar e implementar o Plano Municipal de Educação (se necessário).	Outubro/ 2003	
05	Atualizar as legislações existentes, <i>eliminando as normas que conflitem com o processo educacional</i> (200 dias letivos, 800 horas/ano, 4 horas/dia, etc).	Dezembro/ 2003	O verbo “eliminar” exprime idéia de ordem, afastando qualquer possibilidade de existência de discrepâncias às ações impetradas pelo PEC.
06	Aperfeiçoar a implantação de <i>instrumentos de avaliação</i> do processo e dos <i>resultados</i> (SME e escolas).	Setembro/ 2003	A avaliação para quantificação dos resultados é uma constante no Programa. Quanto à citação à avaliação do processo, ela refere-se, tão somente, ao controle dos rumos, para que nada fuja às determinações estabelecidas.
07	Realizar a chamada escolar em 100% do município, para o <i>ensino fundamental</i> (<i>sic.</i>).	Setembro/ 2003	Políticas focalizadas para os mais necessitados, aos mais pobres dos pobres. A concepção de universalização da educação básica é substituída pela do Ensino Fundamental.

Fonte: Auge (2003b, p.13, grifos nossos)

Diante das análises realizadas, revela-se evidente a filiação do Programa Escola Campeã ao projeto neoliberal de reconfiguração do papel do Estado Restrito, na contemporaneidade, através da instrumentalização de parcerias no âmbito do “terceiro setor”. Sublimando uma nova maneira de gerir a educação, com mais eficiência e menor custo, essa parceria levou para dentro do espaço público-estatal a ideologia empresarial, através de estratégias de “quase-mercado”, impondo uma nova lógica à educação: a do Mercado.

Comandada pelo PEC, a Rede Municipal de Ensino reduziu-se a tarefa das determinações deliberadas pelo Programa, afastando qualquer possibilidade de avanço na construção de uma Rede democrática, autônoma, gestora de políticas públicas que se balizam pela efetivação de uma educação que atenda aos anseios e necessidades das classes populares.

Assim, partindo das análises feitas, julgamos ser necessária uma retomada histórica da forma de intervenção criada para reestruturar o atual ciclo do capitalismo, da qual o rearranjo “público-privado” do “terceiro setor” faz parte: o neoliberalismo. Completando essa perspectiva, no Capítulo 3, procedemos a uma investigação sobre o “terceiro setor” na realidade brasileira, ainda como um subsídio à fundamentação teórica dessa pesquisa.

CAPÍTULO 2

A ESTRATÉGIA DO CAPITAL QUE FORJOU O REARRANJO “PÚBLICO-PRIVADO” DO “TERCEIRO SETOR”: O NEOLIBERALISMO

As análises desenvolvidas no Capítulo 1 evidenciaram como se processam os mecanismos de expansão do poder das modernas empresas no novo ciclo do capital, através do rearranjo social do “terceiro setor”.

Neste capítulo, buscaremos problematizar aspectos relativos à atual estratégia de superação da crise do capitalismo, mediante o processo de constituição do Estado Amplo e arrefecimento dos Estados Restritos, que vem fomentando a intersecção das esferas pública e privada, imprescindível à solidificação da conjuntura de liberdades irrestritas ao Mercado.

A força e o poder conquistados pelas grandes empresas garantiu-lhes a dimensão necessária para que passassem a constituir um núcleo de poder estatal amplo, agregando todas as “formas organizadas de poder das classes dominantes” (BERNARDO, 1998, 2000).

Como o Mercado, os Estados Restritos foram globalizados e não apenas imbuídos de novos papéis, tendo suas antigas funções ressignificadas, de modo a atender aos planos do capital, que com a sua mundialização, desmembrou a cadeia produtiva pelo globo terrestre, dando às empresas, que comandam esse processo, destaque e importância ainda maiores do que as que já possuíam, uma vez que o seu comando saiu da esfera local para uma atuação global. Dessa forma, mundializadas, a-territoriais – tornando-se em escala ascendente globalizadas, transnacionais e, atualmente, supranacionais – e organizadas num Estado Amplo, as empresas

mantêm poder e comando sobre os Estados Restritos, submetendo-os aos seus interesses, e reforçando o caráter classista estatal (BERNARDO, 1998, 2000).

Para ilustrar o poder atual dessas empresas, Bernardo (1998, p. 42) destaca que elas – enquanto representantes e materialização do capital financeiro, em especial, o internacional – “conquistaram” um espaço tão amplo e de tamanha importância no cenário político-econômico-social, que constituíram no seu seio, sob o seu comando, réplicas dos três poderes, histórica e constitucionalmente exclusivos dos Estados Restritos, pois

ao escolherem um *modelo de administração* que determina o quadro de vida dos trabalhadores, os patrões estão exercendo, e com enorme latitude, um tipo de poder que constitui a réplica do *poder legislativo* do Estado Restrito. Ao superintenderem o sistema de organização do trabalho e ao imporem-no, através de um leque de medidas que vão desde a persuasão até à coação, os patrões estão exercendo uma réplica do *poder executivo*. Ao avaliarem o desempenho dos empregados, *remunerando-os ou punindo-os* de acordo com critérios específicos, os patrões estão exercendo uma réplica do *poder judiciário* (grifos nossos).

A investida ascendente do Estado Amplo – proporcionada pela sua força e capacidade de absorver, influenciar e comandar as instituições dos Estados Restritos – está amplamente ligada à sua concentração de capital. A maioria maciça do capital mundial encontra-se, hoje, reunida nas companhias transnacionais e/ou supranacionais, garantindo-lhes o posto de principais agentes do comércio mundial. Nessas circunstâncias, fortalecidas, tanto pelo seu poder de investimento, quanto de crédito, essas companhias podem controlar e ter voz de mando e comando nos governos dos países. Imbuídas dessa força, elas impõem os seus desígnios aos países sob seu comando, como forma de assegurar a manutenção ativa do seu modo de produção: o capitalismo.

Contudo, o capitalismo enfrenta ciclos de instabilidade – inerentes ao seu processo contraditório de existência – que colocam em jogo a sua sustentabilidade. São os chamados “ciclos de conjuntura” que marcam o capitalismo desde o começo do século XIX. Caracterizado por uma seqüência de fases regulares até a Segunda Grande Guerra Mundial, o capitalismo sempre contou com o amplo apoio dos Estados Restritos para superar essas crises.

Sobre essa contradição do capitalismo, Montañó (2003, p. 24), citando Marx, afirma que “o capitalismo gesta-se e desenvolve-se contendo uma contradição imanente e não limitável à sua lógica, que leva à constante presença de uma crise estrutural: a saber, a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto”. Porém, a partir da crise de 1929, esse ciclo foi quebrado e uma outra crise foi desencadeada em 1938, antes mesmo que a anterior fosse superada.

Gounet (1999, p. 52) ao avaliar essas crises cíclicas do capitalismo, também retoma a teoria marxiana do caráter passageiro do capitalismo afirmando que

mesmo que o capital consiga encontrar formas novas e dinâmicas de organização da produção, ele não consegue escapar dessa lei tão contestada da tendência à queda da taxa de lucro. Pode contorná-la momentaneamente, mas ela sempre retorna indicando *o caráter histórico, passageiro do capitalismo* (grifo nosso).

Esse desajuste cíclico leva o capital a buscar alternativas para solucionar a crise, através de uma nova regulação, que exige uma reorganização da base teórica do capitalismo, com novos fundamentos e estratégias que garantam, pelo menos em tese, a retomada da maximização crescente dos lucros.

E a teoria escolhida para a regulação dessa crise de 1938 foi a do economista inglês John

Maynarde Keynes (1883-1946), conhecida como keynesianismo. Há, nessa opção, mais uma “grande jogada” do capital, que conseguiu, através da recém criada social-democracia transformar o modelo teórico de Keynes em um programa, isto é, adequar a tese original keynesiana aos interesses sobrepujantes do capital.

Para salvar a ordem econômica da “sociedade”, ou seja, para resgatar o capitalismo de mais uma das suas inerentes crises, os Estados Restritos foram colocados a intervir como empresários na criação e legislação de políticas fiscais e creditícias (SINGER, 1997), e na promoção de bens sociais e do pleno emprego. Era o início dos “trinta anos gloriosos”, pela criação do *Welfare State*.

Manejando cuidadosamente os efeitos da crise, os Estados Restritos passaram a regular a atividade econômica e sustentar o crescimento dos países. Temos aqui, culminando com o início da Segunda Grande Guerra, que suscitou produção, o período mais longo de prosperidade do capitalismo na História.

O suporte estatal à acumulação do capital foi decisivo para o prolongamento desse período de prosperidade. Transformados em *Welfare State* – ou Estado de Bem-estar Social – os Estados Restritos assumiram novas obrigações, elevando, inseqüentemente, a dívida pública, não pelo peso das suas “novas” funções sociais, como querem nos fazer pensar os neoliberais, mas pelo amplo financiamento e gerenciamento da produção, já que, nesse período, o Estado Amplo não detinha massa de capital suficiente para abarcar sozinho, tais investimentos.

Assim, nos anos 1950, 1960 e 1970, os dirigentes do mundo ocidental curvaram-se ao

“Programa Keynesiano” e aos governos que sustentavam uma filiação a esse, originando um consenso em alas de esquerda, de centro e de direita, que tinha como principais fundamentos:

primeiro, as forças espontâneas do mercado são insuficientes para garantir o desenvolvimento ou crescimento da economia, de que é capaz um país ou região. Segundo, é função do Estado induzir este desenvolvimento por ações estratégicas e por um planejamento global da economia. Terceiro, a manutenção do pleno emprego é função do governo e implica em ação contínua, através de obras de infra-estrutura e financiamentos a setores estratégicos. Quarto, o financiamento dessas novas tarefas se fará melhor por endividamento público e por uma moderada inflação, mormente para afastar o espectro de nova depressão. Quinto, as novas funções do Estado abrangem, além de educação básica para todos, um sistema de saúde e amplo sistema de seguros sociais, tudo garantindo a igualdade de oportunidades. Sexto, se recursos forem ainda necessários, as funções redistributivas de uma tributação crescente são aconselhadas, em nome da justiça social. Sétimo, embora se possa respeitar o direito de propriedade, não se deve deixar aos azares do mercado algumas indústrias-chaves, em especial no setor de energia, transporte e comunicações, que vem se somar às indústrias estratégico-militares, criadas durante as guerras mundiais (MACEDO, 1995, p. 36, grifos nossos).

Singer (1997) afirma que, nessa fase *Welfare State*, os governos deixaram de esperar passivamente que as economias nacionais se recuperassem por si e passaram a adotar políticas econômicas ativas destinadas a combater a depressão. Mas, na verdade, o que se pode perceber aqui não é uma retomada espontânea dos Estados Restritos a alguma função que eles, por vontade própria, haviam abandonado. Trata-se de uma “permissão”, de uma decisão da hora e da forma pela qual esses Estados deveriam voltar à cena e sob qual configuração, atendendo, mais uma vez, aos interesses e planos de superação de crise do capital. Entender esse controle do capital sob os Estados Restritos torna-se uma questão de lógica, desde que nos lembremos de que as empresas – mundializadas, globalizadas, “supra”/“trans”nacionais – estão organizadas em um Estado Amplo, e de lá controlam com eficiência, pelas suas expectativas e necessidades, aqueles Estados.

Segundo Bruno (in OLIVERA; DUARTE, 2001, p. 17) na inspiração de Bem-estar Social, do

“Programa Keynesiano”

cabia [em verdade] ao Estado Nacional criar e desenvolver condições gerais de produção a todas as empresas, criando infra-estruturas tanto materiais quanto sociais. Embora muitas dessas condições gerais, especialmente aquelas relacionadas com as infra-estruturas materiais, tais como meios de transporte, de comunicação, fontes de energia etc., pudessem resultar de investimentos privados, o Estado Nacional manteve neste campo, até o início dos anos noventa, atuação significativa.

Desvela-se, dessa forma, o sentido de “Bem-estar Social” aludido aos Estados Restritos, nessa fase: bem-estar para o capital e não para o social. Os chamados “benefícios” sociais, como os denominam os neoliberais – estabilidade no emprego, direito à educação e à saúde, ganhos de produtividade e previdência social dentre outros – realizavam-se, na realidade, para a construção das Condições Gerais de Produção (BERNARDO, 1998, 2000).

Através de medidas intervencionistas e atuando como empresários e provedores, principalmente na área social, os Estados Restritos conseguiram, através do planejamento central da vida dos cidadãos e da intervenção estatal no Mercado, satisfazer às necessidades do capital sob a ilusão da proteção às classes não proprietárias. Ou seja, mantiveram a estabilidade do Mercado, fazendo com que ele voltasse a crescer – e *caminhasse para a construção de uma sociedade de indivíduos livres, para proporcionar o progresso econômico e a acumulação ampliada de capital, como prevê o ideário liberal* – ao mesmo tempo em que atendiam às reivindicações das classes trabalhadoras, que fortalecidas pelo crescimento dos sindicatos, “obrigaram-os” a expandir seus gastos na área social. Reivindicações que, no Brasil dos anos 1980, se transformaram em direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, mas que vêm sendo cassados, paulatinamente, desde 1989, através dos ordenamentos do ideário da ordem vigente.

O atendimento às reivindicações dos movimentos sociais e trabalhistas foi, também, sem sombra de dúvidas, uma conquista da classe trabalhadora. Mas, não há como negar que “ceder” a essas pressões atendendo tais reivindicações, também fazia parte de uma estratégia para garantir a consecução do projeto de salvação do capital.

Configurados reguladores e provedores de serviços e bens públicos, principalmente na área social, os Estados Restritos continuaram a serviço dos ditames do capital. Prover a segurança do emprego e dos trabalhadores significava, antes de tudo, acolher as empresas multinacionais, salvaguardá-las de qualquer intempérie que colocasse em xeque suas estruturas e funcionamento, reafirmando que esse era um Estado de “bem-estar para o capital”, como denuncia Singer (1997, p. 56) na passagem a seguir:

entre 1945 e 1970, tornaram-se de praxe políticas de apoio ao investimento, como por exemplo, crédito abundante a juros baixos, subsídios e fomento público de certas atividades, consideradas prioritárias. Esta ação dos principais estados capitalistas permitiu a extraordinária expansão das empresas multinacionais e constituiu um dos principais fatores de sustentação da longa prosperidade do pós-guerra.

Altamente ideológico, já que conseguia mascarar os benefícios ao capital como “bem-estar social”, o modelo keynesiano, transmutado em “programa”, foi apontado, mais tarde, como a essência do mal que passou a acometer a sociedade capitalista, mais uma vez, em crise.

Sob o argumento de que a intervenção estatal provocava restrições à esfera concorrencial do Mercado, aumentando a sua dependência por alocação de recursos governamentais (HAYEK, 1990), os fundamentos do “programa Keynesiano” foram duramente criticados pelos teóricos da nova vertente liberalista, os neoliberais – como Friedrich August von Hayek (1899-1992), Karl Popper (1902-1994) e Milton Friedman (1912-2006).

A crítica ao Estado de “objetivos sociais” ou de “propósitos de bem comum” é a tônica do discurso dessa nova geração liberal, apreendida como neoliberais. Acusando o socialismo de desaguar em regimes totalitários, assim como ocorre a toda forma de coletivismo, Hayek (1990 p. 40) defendia a liberdade de ação econômica como premência para a liberdade política e social: “[...] socialismo significa escravidão [...]”.

Descrevendo o planejamento e o controle da economia pelos Estados Restritos – materialização da doutrina socialista – como um “caminho da servidão”, Hayek (1990, p. 50) escreveu, em 1944:

sem dúvida a promessa de maior liberdade tornou-se uma das armas mais eficazes da propaganda socialista, e por certo a convicção de que o socialismo traria a liberdade é autêntica e sincera. Mas essa convicção apenas intensificaria a tragédia se ficasse demonstrado que aquilo que nos prometiam como o Caminho da Liberdade era na realidade o Caminho da Servidão.

Para esse autor, o perigo socialista – repressor da criatividade, da inventabilidade, da produção de novos conhecimentos, da liberdade humana – conduz à servidão, ao substituir “[...] o mecanismo anônimo e impessoal do mercado pela condução coletiva e ‘consciente’ de todas as forças sociais em direção a objetivos deliberadamente escolhidos” (HAYEK, 1990, p. 45). As tragédias Hitler e Mussolini, na Alemanha e Itália, respectivamente, são o deleite de Hayek (1990) para ilustrar os rumos a que conduzem políticas de cunho coletivista como o socialismo.

O ideário neoliberal assenta-se em bases liberais, porém, como o prefixo “neo” demarca, com uma roupagem funcionalmente contemporânea. Referendando-se nos liberais John Locke (1632-1704), Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), dentre outros, os

neoliberais aclamam pelas medidas necessárias à superação da crise do capital e revitalização dos mecanismos necessários ao crescimento da produção, e conseqüente maximização dos lucros. Para isso, a manutenção da estrutura e organização do Estado Amplo e a crescente minimização dos Estados Restritos são imprescindíveis.

Defendendo um sistema social organizado por meio da livre concorrência no Mercado, os neoliberais proclamam a necessidade da desigualdade como mecanismo natural estimulador do desenvolvimento social e econômico.

Contudo, numa sociedade de desiguais, de infinitas nascenças, como a força das diferenças congênicas se fará sobrepôr? Como enfrentar esse desafio, se não pela via do processo político voltado para o bem comum? Haverá outro meio de viabilização da equidade de direitos e deveres, de contrapartidas justas?

Recente pesquisa sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no Brasil, denuncia a vergonha da exclusão social, no país: 20% dos mais ricos concentram 60% da renda nacional; 10% dos mais ricos têm cerca de 50% da renda total; 20% dos mais pobres abarcam apenas 2,5% da renda; e 10% dos mais pobres dividem 0,7% da renda nacional. Totalizamos, atualmente, 55 milhões de brasileiros na linha da pobreza e 22 milhões abaixo dela: os miseráveis. Concluindo: a renda de 1% dos mais ricos é igual à renda de 50% dos mais pobres, e isto representa 13% da renda nacional (IBGE, 2005).

Para os neoliberais, o contrário do mundo potencialmente livre é o controle estatal deste destino, pois uma sociedade gerida pelo planejamento governamental transferiria para os Estados

Restritos a propriedade dos meios de produção e o poder de determinar o que cabe a cada um na esfera social e econômica, furtando aos indivíduos o amplo leque de possibilidades ofertado pela sociedade liberal. Dessa forma, restaria tão somente a todos a pré-destinação do “*espaço-status*” definido pela ação do planejamento governamental, impedindo-nos de alcançar resultados diferentes, feitos por “livre escolha”. Salienta Hayek (1990, p. 149): “[...] a tentativa de estabelecer a igualdade por meio de uma economia dirigida só pode produzir uma desigualdade oficialmente imposta – a determinação autoritária do status de cada indivíduo na nova ordem hierárquica”.

Através do discurso da liberdade, o neoliberalismo confere aos Estados Restritos duas funções básicas, colocando-os, em ambos os casos, numa situação servil ao Mercado: garantir uma estrutura que faça funcionar a concorrência e complemente-lhe a ação prevenindo fraudes e estelionato, e prover serviços que o Mercado não pode ou não se interessaria em fornecer, controlando determinadas circunstâncias, também a favor da concorrência no Mercado livre.

O “incoluto” planejamento central da gestão da atividade econômica e a livre concorrência são, portanto, na visão neoliberal, pólos opostos que se excluem na organização do Mercado, e que

[...] se combinados, nenhum dos dois funcionará efetivamente e o resultado será pior do que se tivéssemos aderido a qualquer dos dois sistemas. Ou, em outras palavras, planificação e concorrência só podem ser combinados quando se planeja visando à concorrência, mas nunca contra ela (HAYEK, 1990, p. 62).

Em críticas contundentes à centralidade do planejamento econômico, Hayek chega a afirmar que a eliminação gradual da concorrência em cada setor da economia, a favor de um

planejamento centralizado, resultaria num planejamento não a cargo dos Estados Restritos, mas de monopólios econômicos. Sublimando a perspectiva neoliberal como perigo socialista, ele omite que, sob a bagatela liberal de Mercado livre, o domínio econômico é dos grandes monopólios. São eles que, nessa situação, ditam e fazem acontecer as regras do jogo, retirando da esfera concorrencial toda e qualquer tentativa dos pequenos e micro-empresários participarem igualmente dela. A valorização e o respeito ao ser humano, a supremacia de suas preferências e opiniões, na esfera individual, “o acesso às diferentes ocupações”, que deveria ser, segundo a teoria hayekiana, “[...] facultado a todos [não sendo tolerado] [...] que indivíduos ou grupos tentem restringir esse acesso pelo uso aberto ou disfarçado da força” (HAYEK, 1990, p. 58-59), não realiza-se pela organização neoliberal da sociedade.

Hayek (1990) aponta que um dos argumentos mais usados pelos teóricos socialistas para demonstrar a inevitabilidade da planificação é o de que as transformações tecnológicas tornaram a concorrência impossível em muitos campos, restando apenas a escolha entre o controle da produção por monopólios privados ou pelo governo. Esse autor coloca unicamente sobre os ombros das políticas governamentais dos Estados Restritos a responsabilidade pelo crescimento dos monopólios privados de setores produtivos do Mercado, frisando o perigo da planificação econômica ocasionada pelo planejamento central e “santificando” o Mercado livre. Ao polarizar maniqueistamente responsabilidades e influências, Hayek (1990) deixa de focalizar o problema na sua totalidade.

Não há como negar que existe, sim, uma convergência, e não uma unilateralidade, desses dois fatores – avanço tecnológico e políticas governamentais – na emergência dos monopólios privados. Se políticas governamentais favorecem a institucionalização de monopólios de setores da área produtiva, por empresas fortes e poderosas – através de políticas

protecionistas, estímulos diretos, coação, permissão para que empresas criem cartéis e adotem políticas corporativistas – essas políticas só podem emergir de governos de bases liberais e neoliberais, e não socialistas.

Também, não é menos verdadeiro que a evolução tecnológica criou métodos modernos de produção em massa que permitem “[...] à grande empresa aumentar a sua produção a custos unitários decrescentes, fazendo com que em todos os países, ela possa oferecer preços mais baixos e expulsar a pequena empresa do mercado” (HAYEK, 1990, p. 65), gerando discrepância de competitividade e concorrência. A partir desse exposto, a defesa unilateral desse autor revela-se uma estratégia de encobrir a forte influência do pensamento neoliberal no surgimento dos monopólios privados de setores econômicos da sociedade.

Porém, em 1944, quando o *Caminho da Servidão* foi lançado ao público, o mundo encontrava-se extasiado pelos resultados produzidos pelo modelo estatal de bem-estar, que levou o capitalismo à sua fase áurea durante as décadas de 1950 a 1970, não encontrando, portanto, as idéias de Hayek e seus companheiros, ninho para crescer.

De 1945 a 1970, manejando cuidadosamente os efeitos da crise, e alimentando um *déficit* público fabuloso, os Estados Restritos conseguiram regular a atividade econômica e sustentar o crescimento, já que

as políticas e programas do Estado de bem-estar social vieram corrigir situações de desigualdade, pobreza e perda de renda, exatamente aquelas tipicamente geradas pela economia de mercado, nas suas “naturais” oscilações e crises. Por outro lado, as economias maduras, assentadas sobre os modos fordista e neofordista de produção tiveram, entre as bases de sustentação do seu crescimento e da ampliação do consumo de massas, o fundo público mobilizado pelos programas sociais (DRAIBE, 1994, p. 92).

Através do modelo *Welfare State*, o capital manteve-se vivo, vivificado, revitalizado. Bernardo (1998) atribui essa vitalidade do capitalismo aos ciclos curto e longo de mais-valia relativa empreendidos por esse, no mundo do trabalho. Para o autor, através dos ciclos curtos de mais-valia relativa, o capitalismo atende aos apelos imediatos de diminuição da jornada de trabalho e aumento salarial, elevando a complexidade do trabalho.

O aumento da complexidade do trabalho, em qualquer dos seus aspectos componentes, implica por parte do trabalhador o dispêndio de um maior tempo de trabalho dentro dos limites extremos da mesma jornada, ou até durante uma jornada mais curta. Por um lado, o aumento da intensidade representa uma diminuição da porosidade do processo de laboração e, portanto, um acréscimo da atividade efetivamente realizada. Por outro lado, um desempenho profissional mais qualificado equivale à execução simultânea de um maior número de tarefas mais simples. Nesses termos, uma redução dos limites extremos da jornada, que parece ser uma diminuição do tempo de trabalho despendido, é na realidade exatamente o contrário, um prolongamento do tempo de trabalho despendido durante a nova jornada (BERNARDO, 1998, p. 18).

Através dos ciclos longos de mais-valia relativa, a auto-organização da classe trabalhadora é desestruturada, graças à sua impotência frente à economia mundializada, resultando numa degenerescência dos movimentos trabalhistas, que acabam por serem acoplados à ordem capitalista dominante. Segundo Bernardo (1998), foi, inclusive, através do último ciclo longo de mais-valia relativa, que o capital descobriu a possibilidade de explorar não apenas a mão-de-obra física dos trabalhadores, mas também a sua capacidade intelectual revelada na organização da luta trabalhista, através das modernas técnicas de gestão toyotistas.

Assim compreendida, a vitalidade do capitalismo, bem como os planos de superação de suas crises, nascem da perspectiva dos capitalistas à própria luta de classes. Observada e analisada a organização dos movimentos e o comportamento dos trabalhadores, os capitalistas os revertem a favor do capital, evidenciando que “[...] o desenvolvimento dos mecanismos da produtividade resulta das respostas dos capitalistas às pressões dos trabalhadores [...]”

(BERNARDO, 1998, p. 27). O movimento dos trabalhadores e a luta de classes são a inspiração do capital à sua revitalização: como um retorno do feitiço ao feiticeiro.

No início dos anos 1970, o modelo econômico do pós-guerra começou a perder a sua capacidade de elevar a taxa de lucros, em decorrência de mais uma crise cíclica do capitalismo, desestabilizando o contexto político, econômico e social do mundo inteiro. A partir daí, passou-se a colocar em xeque, não o capitalismo, mas sim, o modelo *Welfare State*, detonando a fase de ascensão e “hegemonia” do modelo neoliberal. Era a hora e a vez das idéias da Sociedade de *Mont Pèlerin*⁴⁹, que haviam sido “engavetadas” pela “idade de ouro” do capitalismo, ganharem credibilidade, espaço e forma.

2.1 A Estratégia Neoliberal de Superação da Crise do Capitalismo – Pós-1970

Como anunciamos ao final da seção anterior, na década de 1970 começaram a surgir os primeiros sinais de esgotamento e crise do modelo estatal provedor, provocados por mais uma crise cíclica do capitalismo.

Nesse contexto, a nova geração operária que chegava às fábricas trazia diplomas, frutos da expansão da escolaridade pelo Estado-provedor e experiência em movimentos trabalhistas. As

⁴⁹ A Sociedade de *Mont Pèlerin* foi fundada por Hayek em 1947, e “[...] tinha como objetivo reconstruir as bases intelectuais da livre sociedade e, a partir de então, seus membros passaram a reunir-se regularmente para ‘discutir os princípios da ordem liberal e o modo de preservá-los’ (PERONI, 2003, p. 27). Isto é, “[...] uma nova espécie de franco-marçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos (ANDERSON in SADER; GENTILI, 2000, p.10).

condições de trabalho passaram a ser questionadas, e através de boicotes, paralisações e manifestações, o operariado passou a “impor”, aos donos do capital, mudanças no sistema empregatício. Para acalmar os ânimos e manter a produtividade, a solução encontrada foi o aumento salarial, que acabou por elevar o custo da produção e, conseqüentemente, a diminuição dos lucros. Mas, o capitalismo vive da maximização dos lucros, e para retomá-la deflagrou-se mais um ciclo curto de mais-valia relativa elevando os preços dos produtos, o que gerou uma onda inflacionária (SINGER, 1997; BERNARDO, 1998).

Enfrentando a nova força sindical e sentindo-se acuadas pelo movimento operário, as empresas começaram a transferir suas linhas de produção para os países onde esse movimento não havia crescido e oferecia, portanto, mão-de-obra barata não-revolucionária. Para conter essa fuga de capitais, o contra-ataque dos Estados Restritos veio na forma de barreiras à exportação do capital. Era o início de um “novo” duelo entre o Estado Amplo e Estados Restritos, já que impedir a livre saída de capital para ser aplicado em países mais rentáveis contrariava os interesses das empresas.

O refúgio no “euromercado⁵⁰” foi a saída encontrada pelo capital na sua batalha pela continuidade da maximização do lucro. Quebrou-se, dessa forma, a “harmônica” relação “pseudo-simbiótica” entre os Estados Amplo e Restritos. As vantagens dessa “aliança” já não interessavam tanto o capital, que “ameaçado” foi à busca de outras “paragens” mais rentáveis à sua lógica (SINGER, 1997).

A fuga de capitais para o “euromercado” e a quebra do Sistema Internacional de Pagamentos,

⁵⁰ Euromercado é “[...] mercado internacional de capitais não controlado por nenhum governo [...] que funciona entre os países numa espécie de ‘terra de ninguém’” (SINGER, 1997, p. 58).

em 1971⁵¹, estimularam os Estados Restritos a se organizarem em blocos de Mercado auto-protetionistas, o que tornou suas economias interdependentes.

As crises do Petróleo – 1974-1975 e 1979-1981 – alimentaram a crise do modelo estatal interventor. Governos começaram a cortar gastos públicos e restringir o crédito, produzindo recessão. Caiu a produção e o emprego. O “euromercado” perdeu seus principais clientes, os países industrializados em crise. Recheados de “petrodólares” vindos dos países produtores de petróleo, o “euromercado” passou a cooptar os países em desenvolvimento através da “oferta” de crédito, levando-os a acumular uma dívida externa impagável. Dentre esses países, encontra-se o Brasil, que, entre 1974 e 1981, “[...] obteve grande volume de capital monetário no ‘euromercado’, que foi investido em (*sic*) boa parte em programas energéticos: Proálcool, exploração de novas jazidas de petróleo, mineração de carvão, etc” (SINGER, 1997, p. 61).

Com as crises polonesa e mexicana⁵², o “euromercado” fechou as suas portas a novos empréstimos. O descontrole do Mercado causou danos, em primeiro lugar, aos Estados Restritos, aos quais foram impostas políticas recessivas pelo grande capital internacionalizado, e a obrigação de ajudar o capital para que eles próprios, não se afundassem mais. Essa ajuda se materializou em empréstimos (de dinheiro público) a bancos, empresas multinacionais, e a adequação de políticas fiscais, públicas, creditícias aos interesses do capital (SINGER, 1997).

⁵¹ Estabelecido ao final da Segunda Guerra Mundial, em Bretton Woods, o Sistema Internacional de Pagamentos “[...] tinha por base o compromisso de os vários governos manterem estável o câmbio” (SINGER, 1997, p. 58). Com a crise americana, em 1971, o presidente Nixon quebrou esse acordo.

⁵² As crises da Polônia e do México, que foram provocadas pela exaustão financeira desses países no pagamento dos juros da dívida externa, são a prova mais do que concreta de que a autogestão do Mercado, como prevê o liberalismo e a sua atual configuração, o neoliberalismo, é um sistema *kami-kasi*, onde os Estados Nacionais são os primeiros a se desintegrarem.

Essa deflagrada crise do capitalismo suscitou a “invenção” de um novo projeto de regulação do sistema capitalista, para garantir o controle do capital sobre a economia e a retomada de crescimento da produção, consequenciando a acumulação produtiva e a elevação da taxas de lucro: o projeto neoliberal.

Buscando inspiração na velha lógica liberal de liberdade – principalmente a econômica – negando, porém, a sua “[...] política de Estado mercantilista e os regulamentos impostos pelas corporações ao mundo sócio-econômico” (MORAES, 2000, p. 14), criou-se o neoliberalismo: uma filosofia a serviço da estratégia de superação da crise do capitalismo, articulada num projeto minuciosamente traçado por organismos internacionais, de modo a assegurar a sobrevivência e o domínio mundial do capitalismo, através do encolhimento estatal em favor da liberdade do Mercado, como registrado por Debrey (2003, p. 37):

[...] a ideologia neoliberal do capital global fundamenta-se na lógica hegemônica planetária do capital, capitaneada pelo Grupo dos Sete – G7 (Estados Unidos da América, Alemanha, Japão, França, Inglaterra, Itália e Canadá) – e articulada institucionalmente por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Organização Internacional do Comércio (OIC), entre outros.

Para Gentili (1996, p. 10) o neoliberalismo apresenta-se como

[...] uma alternativa de poder extremamente vigorosa, constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas *para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista* que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades: a construção e difusão de um novo *senso comum* que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante (grifos do autor e nossos).

Extremamente funcional aos planos de superação da crise do capitalismo, esse ideário, fundamentalmente ideológico, organiza as ações e contra-reações do capital, para a superação dessa crise de 1970, impondo aos Estados Restritos “(contra-)reformas” de ajuste estrutural e uma nova configuração coerente com o padrão necessário à sustentação da lógica capitalista.

Analisa Gómez⁵³ (*apud* GOMEZ, 2000, p. 21) que

o neoliberalismo passou a pregar, válido para o mundo todo e em nome da inevitabilidade dos sistemas e atores da globalização transnacional da economia, um *conjunto de reformas econômicas de ‘ajuste estrutural’* (abertura das economias nacionais, desregulação dos mercados, flexibilização dos direitos trabalhistas, privatização das empresas públicas, corte nos gastos sociais, controle do déficit fiscal, etc) mais conhecido na América Latina sob a denominação de “Consenso de Washington”. Em suma, uma linguagem e um projeto dominante de globalização econômica que termina por identificar-se com uma receita de alcance universal – ou melhor, uma política econômica das relações internacionais ou um “novo constitucionalismo” – correspondente a um capitalismo globalizado, que tem por espaço natural o próprio mundo e que *pretende auto-regular-se sem interferências políticas nacionais, regionais ou internacionais, com o fim de gerar benefícios para todas as nações que nele se inserem competitivamente* (grifos nossos).

Apresentado como solução à crise dos Estados Restritos – que em verdade, era do capitalismo – o neoliberalismo apregoa o peso dos direitos sociais conquistados com a política de “bem-estar social” como a causa principal do caos que atingia o *Welfare State*. Assim, era preciso “[...] tentar gerir a tensão resultante da não diminuição das exigências em relação aos direitos sociais [...] e a crescente escassez de receitas” (AFONSO, 2000, p. 114), ou seja, conjugar direitos adquiridos com a “falta de condições” para oferecê-los.

As estratégias encontradas para a gestão dessa crise, segundo Brian Salter⁵⁴, são citadas por Afonso (2000):

⁵³ Referência incompleta na fonte: GÓMEZ, José Maria. 1997, p. 09-10.

- a) redefinição do que se entende por direitos vinculados ao Estado-providência, o que exige uma redução ou um não aumento dos direitos do cidadão;
- b) busca de equilíbrio entre oferta e procura de serviços, o que implica num redirecionamento da procura para o setor privado, através de incentivo ao crescimento da sua capacidade de atendimento e persuasão dos cidadãos à escolha de serviços oferecidos pelo setor privado;
- c) criação de fontes alternativas de financiamento, o que leva à adoção de medidas que atenuem as fronteiras entre o setor público e o setor privado, abrandando a distinção entre direitos sociais e individuais.

Temos aqui a origem do “terceiro setor”, um dos rearranjos neoliberais para superação da crise do capitalismo, pós-1970. Há nos mecanismos desse rearranjo, a perda da característica eminentemente pública, a mesclagem do público com o privado e a atenuação do papel dos Estados Restritos. Assim, esses Estados deixam de ser os únicos provedores de bens públicos, para “dividir” este papel com os setores “público-privado” e privado, provocando uma mudança fundamental no que já havia se conquistado como direito, e que agora, passa a configurar-se como mercadoria, serviço dotado de preços variados e “acessíveis” no Mercado. Há, dessa forma, uma redefinição do papel dos Estados Restritos, que passam de provedores a fiscalizadores da oferta de serviços, principalmente na área social.

A “nova” modelagem estabelecida para esses Estados é a de intervenção mínima: o ideário do Estado-mínimo para o social e máximo para o Mercado. Ou seja, liberdade total para as ações do Mercado: “ter as nossas atividades econômicas controladas significa ser controlados sempre [...]” escreveu Hayek (1990, p. 100), já em 1944.

⁵⁴ SALTER, Brian. The private sector and the NHS: redefining the welfare state. *Policy and Politics*, vol. 23, nº 1. p. 17-30, 1995.

Nesse intento, minimizar os Estados Restritos significa afastá-los do comando de setores estratégicos da sociedade, repassando-os a “alguém” que se mostre capaz de geri-los eficientemente. Essa política de enfraquecimento dos Estados Restritos objetiva transferir o comando e o poder, organizados de forma central e sistematizada, da entidade estatal restrita para o Estado Amplo, desestruturando “[...] o Estado keynesiano (e o *Welfare State*), assim como as modernas corporações, os sindicatos trabalhistas” (MORAES, 2000, p. 14).

Enfraquecidos pela minimização, os Estados Restritos potencializam a globalização que alcança, em ritmo crescente, patamares cada vez mais mundializados, confirmando a profecia marx-engelsiana de que o sistema capitalista estaria inteiro “[...] em todas as partes do mundo, ao mesmo tempo. [...] [plasmando] um mundo à sua própria imagem” (MARX; ENGELS, 2001, p. 30-31), e atropelando qualquer possibilidade de planejamento e intervenção estatal na economia.

Dessa maneira, independente da sua geografia física, política ou econômica, os Estados Restritos, sob proposições neoliberais, afastam-se do controle não só do Mercado, mas também de outros setores da sociedade. Anderson (in SADER; GENTILI, 2000, p. 11) declara que o remédio prescrito a esses Estados é claro: “[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo”.

Para instaurar e consolidar o elã neoliberal, cada país reinventa a sua realidade acordando o que é necessário para “fazê-lo dar certo”. As experiências inglesa, americana, européia e latino-americana comprovam a “diversidade funcional” do neoliberalismo. É interessante

observar as múltiplas modelagens assumidas por ele em diversos pontos do mundo, uma vez que cada país retoma “[...] uma versão do neoliberalismo, conforme as heranças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores” (SADER in SADER; GENTILI, 2000, p. 35), de acordo com as regras determinadas pelos organismos financiadores e os interesses do seu próprio governo, revelando-se um ideário de plasticidade adaptativa impressionante.

Porém, o “crescimento econômico” decantado pelo neoliberalismo tem se mostrado inverso e perverso, ao substituir esse crescimento pelo de mercado especulativo de capitais, deflagrando colapsos, recessões, desemprego, aumento da pobreza e pauperização das classes médias nos países “(contra-)reformados”, como México, Argentina, Bolívia, Brasil, dentre outros.

Contudo, nesse contexto, o Chile tem sido muito utilizado como exemplo de sucesso das políticas neoliberais, uma vez que, os defensores do suposto “êxito chileno” ignoram os enormes custos sociais causados pela aplicação dessas políticas orientadas para a supremacia do Mercado para aquele país, e que este se negou a cumprir três dos mandamentos do decálogo neoliberal: não privatizou sua maior estatal, a CODELCO⁵⁵, não promoveu o encolhimento do Estado Restrito e nem desregulou os fluxos financeiros. O curioso desta história é que os organismos internacionais financiadores ignoraram esse último fato (BORÓN in SADER; GENTILI, 1999).

Esse processo de investimento do capital prioritariamente no setor financeiro em detrimento do setor produtivo, é nomeado por Salama (in SADER; GENTILI, 2000, p. 179), de “financeirização das empresas”, já que

⁵⁵ A CODELCO, uma das maiores empresas estatais chilenas, foi criada pelo governo socialista de Salvador Allende para explorar as jazidas de cobre daquele país, e é responsável por 50% das suas exportações (BORÓN in SADER; GENTILI, 1999).

dado os elevados rendimentos desse setor [o financeiro], não convém às empresas investir o seu capital no setor produtivo. Este último se tornou obsoleto e limitado para a extração suficiente da mais-valia. Conseqüentemente, a necessidade de investir mais no setor financeiro leva à diminuição dos salários, já que a mais-valia não pode se originar no aumento da produtividade.

Esse contexto fomenta a diversidade conceitual sobre o que é neoliberalismo. Draibe (1994) avalia que a sua inconsistência teórica, característica adaptativa e pseudo-originalidade dificultam uma identificação clara e precisa das suas proposições para as políticas públicas sociais, e dessa forma alimenta essa diversidade.

Porém, para melhor entendimento do tema em questão, faz-se necessário elegermos uma referência conceitual que seja coerente com as discussões aqui apresentadas, sem, no entanto, desconsiderarmos a diversidade conceitual do termo. A referência escolhida para esse fim é a do marxista Sader (in SADER; GENTILI, 2000, p.146), que apresenta o termo numa perspectiva dialética. Segundo esse autor, o neoliberalismo, enquanto modelo hegemônico, é

[...] uma forma de dominação de classe adequada às relações econômicas, sociais e ideológicas contemporâneas. Se bem ele nasce de uma crítica, antes do mais econômica, ao Estado de bem-estar, em seguida foi constituído um corpo doutrinário que desemboca num modelo de relações entre classes, em valores ideológicos e num determinado modelo de Estado.

Nessa investida de tornar o capital o grande, senão o único, interventor e regulador da economia, e afirmar o neoliberalismo como única solução para a crise – apresentada como dos Estados Restritos – a classe proprietária difunde na sociedade, principalmente via mídia, a imagem de uma entidade estatal inchada, corrupta, ineficaz e “satânica”, posicionada contra o cidadão, a quem deveria proteger, em contraposição à sua: competente, eficiente, correta, sacrossanta. Uma estratégia para a consensualização ideológica do neoliberalismo, necessária à sua afirmação, enquanto modelo hegemônico.

Convencida de que se trata de um Estado Restrito corrupto e clientelista, a sociedade concorda com o leiloamento desse, em troca de uma perspectiva de crescimento justo e igualitário a ser comandado, diretamente, pelos agentes mercadológicos.

2.2 Neoliberalismo na América Latina

Na América Latina, assim como na Europa, o neoliberalismo é fruto das crises do capitalismo e da desencadeada crise dos Estados Restritos. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado de “Bem-estar Social” – onde ele chegou a se configurar – e, principalmente, pela industrialização substitutiva de importação, ao estilo da CEPAL (SADER in SADER; GENTILI, 2000).

Configurado historicamente em momentos específicos, o projeto latino-americano apresenta um modelo distinto do inglês, do americano e do europeu. O Chile desenvolveu a experiência-piloto do neoliberalismo, em 1970, que veio, mais tarde, servir de referência para a construção do modelo inglês *thatcheriano*. Pioneiro na implantação do ideário neoliberal, durante o governo ditatorial de Augusto Pinochet (1915-2006), o Chile teve Milton Friedman e não Hayek como inspirador.

O caso boliviano, já na década de 1980, pode ser caracterizado como a preparação do código genético neoliberal para o sul europeu, durante o governo de Víctor Paz Estenssoro (1907-2001). Enfrentando uma mega inflação, a Bolívia não precisou utilizar-se do refúgio ditatorial para instaurar o plano neoliberal. Anderson (in SADER; GENTILI, 2000) afirma que em

regimes ditatoriais a política neoliberal é imposta, mas já em casos de países com hiperinflação, como era o da Bolívia, o povo é “convencido” a aceitar essa política, como alternativa de conter o dragão inflacionário. Oliveira (in SADER; GENNTILI, 2000) refere-se a essa funcionalidade da inflação como “*função pedagógica perversa da hiperinflação*” e afirma que, nesse caso, ela é tão perversa quanto a própria tirania.

Todavia, como aponta Gentili (1996, p. 15), a América Latina contribuiu com o avanço neoliberal, não apenas através das experiências chilena e boliviana. Também, “[...] durante os anos 80, e no contexto das incipientes democracias pós-ditatoriais, o neoliberalismo [...] [chegou] ao poder, na maioria das nações da região, pela via do voto popular”, como aconteceu no Brasil.

A partir, sobretudo, dos anos de 1990, os projetos traçados para os países latino-americanos, objetivando garantir a realidade e a ideologia neoliberais, se fundamentam em programas de ajustes estruturais, principalmente via “(contra-)reformas” dos Estados Restritos, impondo a reformulação de políticas, agora orientadas pelos princípios da descentralização, privatização e focalização das ações, bens e serviços público-estatais.

Estava posta a “nova” lei para a gerência das economias dos Estados Restritos: afastamento das áreas e setores que interessam ao Mercado na sua busca pela superação da crise do capitalismo, através da volta maximizada do lucro. Iniciou-se uma fase de gestão sistemática dos Estados Restritos pelo Estado Amplo, através de ajustes econômicos impostos pelos Organismos Financiadores Internacionais (Banco Mundial, FMI, Bird, BID) aos países endividados e de economia frágil, para a regulação do Mercado, que necessita de liberdade explícita para impor-se nos quatro cantos do mundo, em busca da sua sobrevivência. E esse

domínio vai causar rachaduras profundas nas áreas sociais, econômicas e políticas dos países, em especial, dos que se encontram situados no chamado “Terceiro Mundo”, assolados pela pobreza e marginalidade de seus povos. O Brasil e os outros países da América Latina encontram-se nesse rol. É o processo de ascensão das políticas de cunho neoliberal, que deflagraram a “(contra-) reforma” do Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, conseqüenciando o rearranjo “público-privado” do “terceiro setor”.

2.3 Ascensão das Políticas Neoliberais e a “(Contra-)Reforma” do Estado Brasileiro, nos Anos 1990

Liquidado financeiramente pelo período ditatorial e pagando pelos planos de internacionalização da economia, ao sustentar a rentabilidade das empresas nos anos 1980, o Brasil chegou aos anos 1990 imerso em mais uma crise, que, segundo Oliveira (in SADER; GENTILI, 1999), pode ser analisada por dois ângulos. No primeiro, a relação insatisfatória entre o Estado Restrito e a Sociedade Civil redefine as relações de poder entre os dois, “o estatuto dessa relação ficou caduco, porque a capacidade de domínio que as classes dominantes impõem através do Estado, sobre as classes dominadas, havia sido contestada” (p.70). Na perspectiva do segundo ângulo, a do bloco dominante, há também uma crise do Estado Restrito, já que ele havia reconhecido as conquistas dos movimentos sociais e dadas-lhes “a forma e a letra da Lei” (p. 70), potencializando assim a própria luta social e reconhecendo o conflito como via democrática por excelência.

Dessa forma, eram

[...] os dominantes procurando redefinir o papel do Estado no controle dos dominados, enquanto a oposição procurava precisamente utilizar o Estado para aumentar os conteúdos e espaços da autonomia dos movimentos populares: porque é disso que se trata, quando se fala da reforma do Estado, do ângulo popular e do ângulo das classes e do grande bloco dominante (OLIVEIRA in SADER; GENTILI, 1999, p. 72).

No Brasil, o “grande bloco dominante”, formado pelos donos do capital e da força de trabalho, buscou, a partir dos anos 1990 – planejados desde os anos 1960 – através da “(contra-)reforma” do Estado Restrito, efetivar as propostas do projeto neoliberal que exigem um país “aberto” à gestão do capital. Era preciso consolidar o Estado Amplo, afastando o Estado Restrito da gestão de determinadas áreas públicas, e garantir o seu papel de regulador em áreas que não pudesse “atrapalhar” as ações empresariais.

Por estes e outros motivos e fatos expostos nesse trabalho – e por tantos outros, que por questão de concisão não será possível expor aqui – podemos afirmar que em nenhum momento da sua História, nem mesmo durante o período do “milagre brasileiro”, o Estado brasileiro se configurou como Estado de “Bem-estar Social”. Tomando como nossas as palavras de Fischer (2002, p.41), afirmamos que

a trajetória histórica demonstra que, em nenhum momento, o Estado brasileiro pode configurar-se como o modelo conhecido como *welfare state* (*sic*) encontrado nos países de economia avançada. Este modelo, caracterizado por um aparato de políticas sociais que asseguravam às pessoas o atendimento às necessidades básicas para a manutenção da vida social, jamais foi implantado em sua plenitude no Brasil. Muitas são as causas apontadas: a fragilidade da economia; a precariedade da arrecadação tributária; os critérios de elaboração do orçamento nacional; a amplitude da exclusão social; a baixa capacidade de pressão política das classes populares; a falta de sensibilidade dos técnicos que elaboraram e implementaram as políticas governamentais.

A configuração de “bem-estar social” do Estado Brasileiro teve sua maior expressão com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas que já nasceu com intenções de um

“*Welfare State* de papel”, uma vez que, nessa época, o País se preparava para reger-se plenamente pelas leis neoliberais.

Atentos aos clamores da sociedade por reformas – induzida principalmente pelos interesses burgueses, via mídia – os grupos políticos participantes das eleições de 1989 e 1994, transformaram a questão da reforma do Estado Restrito em diretriz orientadora dos seus planos de campanha. Assim, ao vencer esses dois processos eleitorais, o “bloco dominante” deu início ao processo de “modelamento” neoliberal do aparato estatal através de amplas “(contra-) reformas”.

Tendo como objetivo primordial a potencialização da minimização do Estado Restrito, principalmente nos setores econômico e social, para maximização do Mercado, os “(contra) reformadores” do Estado brasileiro alardeavam que *‘era preciso tornar o Estado “enxuto” para que se pudesse neutralizar os males conferidos por ele à sociedade’*, o que na prática, significava limitá-lo, restringindo o seu poder de decisão e ação em setores estratégicos, de modo que, transferindo esses setores para o domínio do Estado Amplo, eles pudessem ser usados no propósito de garantir a expansão perene do capital.

Sob esse intento, deu-se início a um novo processo de reconfiguração do Estado Restrito brasileiro, através de ajustes estruturais que se materializaram, a partir da década de 1980, basicamente em três frentes articuladas: combate ao trabalho, reestruturação produtiva e “(contra-) reformas” do Estado Restrito (MONTAÑO, 2003). Nesse trabalho, vamos nos deter apenas à análise dessa última frente, já que ela se constitui no pano de fundo para a análise do objeto da nossa pesquisa.

A naturalização dos processos de ajuste efetuados pelo projeto neoliberal deve-se, segundo Borón (in SADER; GENTILI, 1999, p. 10) “[...] à criação de um senso-comum liberal, de uma nova sensibilidade e de uma nova mentalidade que penetraram muito profundamente no chão das crenças populares”, ou seja, houve uma “manufatura do consenso”, como conclui Borón, citando Chomsky⁵⁶. E, é através desse consenso manufaturado que as “(contra-) reformas” vão ser amplamente aceitas, e em alguns casos, até mesmo, aplaudidas pela sociedade⁵⁷.

Transitando principalmente pela democracia liberal, o Estado brasileiro adotou políticas “(contra-) reformistas”, que através de ações de descentralização, focalização e privatização, trouxeram para dentro da esfera estatal um “[...] *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos *resultados* ou *produtos* [...]” (AFONSO, 2000, p. 49, grifos do autor).

Nesse contexto, a “(contra-)reforma” administrativa dos anos 1990 instituiu, no Brasil, uma nova figura jurídica: as Organizações Sociais, com o objetivo de fomentar o avanço do segmento “público-privado” na absorção das responsabilidades e atividades que, até então, eram de competência do Estado Restrito. No Capítulo 3, dedicaremos-nos à investigação da funcionalidade instrumentalizada a esse segmento no processo de reconfiguração do Estado Restrito brasileiro, principalmente no que tange à potencialização da expansão das modernas empresas privadas, no âmbito público.

⁵⁶ CHOMSKY, Noam. *Manufacturing Consent*. The political Economy of the Mass-Media. Nova York, Pantheon Books, 1988.

⁵⁷ Tomamos aqui, como referência, o posicionamento da sociedade brasileira durante o processo de “(contra-) reforma” administrativa do Estado Restrito, os anos 1990, que previa o fim da estabilidade e o aumento do tempo para aposentadoria dos servidores públicos, considerados, sob forte influência da mídia, como “marajás”.

O bloco que assumiu o poder no Brasil, a partir dos anos 1990, implementou no país um amplo processo de “(contra-)reformas”, de modo a atender às exigências postas pelo capital nessa fase de reestruturação produtiva, necessárias ao desenvolvimento dos mecanismos de aumento da produtividade capitalista. Não há na História do Brasil precedentes da intensidade de “(contra-)reformas”, como na década de 1990.

Debrey (2003, p. 52) aponta que, de modo geral, as práticas dos governos/1990, no Brasil, implementaram

[...] de forma estruturalmente dependente, nos terrenos político e econômico as práticas da reestruturação produtiva do capital, a saber: abertura econômica, comercial e financeira à competitividade internacional, desacompanhada de uma política científico-tecnológica industrial planejada e autônoma; desregulamentação da economia de mercado de forma improvisada e subordinada aos interesses do capital imperialista; privatização de empresas estatais (com formação de monopólios privados) cujas estratégias permitem e até facilitam a progressiva privatização de setores sociais, como os de saúde e educação; tudo isso, estruturado de forma autoritária e com subserviência aos interesses dos organismos financeiros multilaterais (Bird, BID, FMI) das transnacionais e à hegemonia do G-7.

O projeto neoliberal “(contra-)reformador” brasileiro iniciou-se com a eleição do produzido – e vendido pela mídia “caçador de marajás”, o alagoano e “filho bastardo da burguesia” (ANTUNES, 2004) – Fernando Collor de Mello, que em 1989, pelo inexpressivo Partido da Reintegração Nacional (PRN), venceu a primeira eleição direta presidencial, pós-regime militar, com a promessa de inserir o Brasil no circuito do mundo globalizado.

Seria o governo da era da modernidade, da competitividade, comprometido com a construção e consolidação de um novo Estado. Um Estado cuja máquina administrativa deveria ser modernizada e racionalizada de forma a possibilitar que suas funções fossem redefinidas. Essa redefinição, por sua vez, significava a reestruturação do aparelho estatal, visando criar condições para que o Estado se afastasse de setores da vida social e econômica onde a empresa privada, competitiva e moderna, teria melhor desempenho (SILVA, 1999, p. 76).

Era o início da “declaração oficial” da subordinação do Estado brasileiro ao receituário neoliberal. Notadamente voluntaristas, desarticuladas de qualquer projeto consistente de governo – mesmo porque ele não existia – as medidas impetradas pelo governo Collor tinham como foco central as “(contra-)reformas” monetária, administrativa e tributária, e pretensas atividades de “[...] privatização de empresas estatais e de abertura comercial externa por meio de redução de tarifas e outras barreiras não tarifárias” (ANTUNES, 2004, p. 77).

Em 1991, as frágeis estruturas desse governo nefasto começaram a ruir, detonadas por brigas familiares que encontraram eco em setores da sociedade descontentes com a política “collorida”. Denunciado pelo irmão Pedro Collor por corrupção, enriquecimento ilícito e tráfico de influências, e sem apoio dos partidos que davam sustentação ao seu governo, Collor renunciou em dezembro de 1992, no mesmo dia em que o seu processo de *impeachment* foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Assumiu o comando do país o vice-presidente Itamar Franco, herdando

[...] um governo marcado por um bonapartismo político, um neoliberalismo econômico subordinado e uma corrupção compulsiva, que penetrava todos os poros da sociedade política. Herdou um acentuado processo de desindustrialização, uma recessão intensificada e uma privatização dilapidadora do capital produtivo estatal. Herdou ainda uma crise aguda, econômica, social, política e ética, caracterizada por uma simultaneidade sem precedentes em nossa história republicana, o que lhe conferiu um traço singular (ANTUNES, 2004, p. 20).

O “ambíguo”⁵⁸ governo Itamar implantou e implementou no Brasil o “Plano Real” arquitetado por técnicos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), projetado para garantir a efetivação do projeto neoliberal no país e dar visibilidade ao então

⁵⁸ Utilizamos o termo “ambíguo”, assim como Antunes (2004, p. 21), para caracterizar o governo Itamar, já que, utilizando-nos das palavras do autor, seu discurso era um e sua prática outra: “[...] critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas [...]”.

Ministro da Fazenda, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, candidato da classe burguesa a ocupar o cargo de presidente do Brasil, em um futuro próximo⁵⁹.

Iniciada no governo Collor, a “(contra-)reforma” do Estado brasileiro exigia um líder “(contra-) reformista” com “[...] capacidade política de elaborar e estar à frente de um projeto que incorpora o tom do tempo e o adapta às necessidades dos grupos dominantes no Brasil [...]” (OLIVEIRA in SADER; GENTILI, 1999, p. 73). Não se adequando a esse perfil, o protótipo Collor de Melo foi substituído por Fernando Henrique Cardoso, primeiro como ministro da República, depois como presidente, perpetrando no país “[...] a real reforma do Estado do ponto de vista do bloco dominante” (OLIVEIRA in SADER; GENTILI, 1999, p. 74).

Neves (2000, p. 39) analisa que

o ‘intelectual de esquerda’, o sociólogo e senador, Fernando Henrique Cardoso, compunha o personagem ideal para desenvolver a trama da consolidação do neoliberalismo no Brasil [...] [já que] de um modo geral, o período Itamar de governo teve por finalidade preparar econômica, política e ideologicamente, a implantação, sem grandes resistências, no país, do modelo neoliberal de organização social.

O governo Fernando Henrique, apoiado pela burguesia nacional e internacional, e protegido pelo “Plano Real” – que conseguiu na primeira metade dos anos 1990, estabilizar a economia do país e absorver o consenso popular ao plano de governo tucano – alavancou o processo de venda e doação do Brasil ao capital, principalmente o estrangeiro, pela via das “(contra-) reformas”: abdicação da moeda, privatizações, acordos sobre a dívida externa, cortes

⁵⁹ Sobre o Plano Real, escreve Neves (2000, p.42): “toda essa engenharia econômica neoliberal gestada nos laboratórios do FMI e do Banco Mundial e acatada, sem reservas, pela social-democracia brasileira, representada pelo PSDB, ajustou-se perfeitamente, ao prussianismo histórico das relações de poder no Brasil, em especial no Estado estrito senso, o que, aliás, garantiu sua viabilização”.

orçamentários, preponderantemente na área social, e revisão da Constituição objetivando “modernizá-la”.

Avalia Antunes (2004, p. 37) que esse governo

[...] iniciou, em 1994, simultaneamente ao processo de estabilização monetária, um receituário programático que teve como conseqüência mais nefasta o início da desmontagem do parque produtivo no país. O Programa Collor, eliminado seu traço aventureiro e bonapartista, foi reimplementado pelo outro Fernando, com a racionalidade burguesa de um país cuja burguesia foi sempre destituída de qualquer sentido progressista. *O resultado foi um monumental processo de privatização, desindustrialização, “integração” servil e subordinada à ordem mundializada, convertendo-nos em país do cassino financeiro internacional* (grifos nossos).

Como podemos constatar, a “(contra-)reforma” do Estado brasileiro, na década de 1990, segue, de modo geral, os mesmos passos das “(contra-)reformas” estatais de outros países da América Latina. Sob a regência do “não-confesso” conselheiro de Washington, Bresser Pereira⁶⁰, adotaram-se as medidas complementares, necessárias para que se garantisse a intervenção mínima do Estado Restrito e máxima do capital: privatizações, desregulamentação, descentralização/desconcentração administrativa e adoção de políticas de focalização.

Debrey (2003, p. 36) registra que o Estado brasileiro converteu-se claramente ao neoliberalismo, durante as gestões Collor, Itamar e Fernando Henrique, já que

[...] com a colaboração do Parlamento e das classes empresariais, instituíram medidas neoliberais, tais como a privatização das empresas estatais nos setores elétrico, de telecomunicações e de aço, nos portos, nos bancos, no transporte ferroviário, no saneamento etc; a abertura da economia nos campos comerciais e financeiro ao mercado internacional; política de valorização cambial e redução de tarifas, o que trouxe alto endividamento

⁶⁰Montaño (2003) denuncia que, ao apresentar suas credenciais para assumir o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, em 1994, Bresser Pereira não mencionou sua participação no Consenso de Washington, em 1993, como representante brasileiro, e pergunta: “qual o motivo do segredo?”

interno e externo e a desnacionalização e desindustrialização de nossa economia; financiamentos privilegiados para o capital monopolista interno e de transnacionais, que adquiriram empresas estatais, com recursos públicos. Tudo isso sem um planejamento global na defesa da economia e da soberania nacionais.

Ou seja, uma explícita gestão estatal em prol dos interesses privados, uma subordinação escancarada às regras impostas pelo capital, principalmente o internacional, sem nenhum pudor nacionalista.

Sintetizando as conseqüências desse (des)reordenamento neoliberal no Brasil, Debrey (2003, p. 52) elenca

[...] a progressiva desnacionalização e desindustrialização da economia brasileira; o pesado endividamento público interno e externo, elevando o índice de comprometimento de 20% do PIB, para 102%, no período compreendido entre os anos 1990-2001; a superioridade absoluta do mercado como paradigma das políticas públicas do Estado; a progressiva eliminação dos direitos sociais dos trabalhadores, o incremento do desemprego estrutural e o aprofundamento da precariedade das condições de trabalho.

Assim, como em outras áreas do âmbito estatal, nesse período, a educação passou a sofrer “(contra-)reformas” modeladoras do caráter público às características do privado e do “público-privado”.

2.3.1 Vetores da “(Contra-)Reforma” do Estado e da Educação na Realidade Brasileira, nos Anos 1990

Não há entre autores (AFONSO, 2000; SACRSTÁN in SILVA; GENTILI, 1996; MÉSZÁROS, 2005), consenso sobre o conceito de “(contra-)reforma” educativa, mas o que nos parece certo afirmar, a partir desses, é que, independente da concepção, as “(contra-)

reformas” educacionais sempre estiveram ligadas às exigências dos contextos políticos, econômicos e sociais. Ou seja, mudanças nesses contextos exigem e ditam modelos e encaminhamentos educacionais coerentes com as novas ideologias e práticas adotadas, que vão materializar-se nos textos e nas implicações das “(contra-)reformas”. Essa idéia está intrinsicamente ligada à nossa concepção de que, como bem coloca Sader (in MÉZÁROS, 2005, p. 15), a escola, na sociedade capitalista, tem a função de “[...] fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes”.

Nesse contexto, as “(contra-)reformas” educacionais objetivam adequar a escola aos interesses dos “momentos” do capital. A essa mesma conclusão chegou Debrey (2003, p. 37) ao pesquisar a “(contra-)reforma” educacional brasileira, nos anos 1990:

a reforma da educação pelo Estado brasileiro [...], coaduna-se com a política de conteúdo neoliberal, assentando-se no Estado mínimo (que se torna máximo, quando objetiva proteger o capital monopolista), na abertura econômica e financeira e na auto-regulação do mercado, como também no direcionamento do fundo público, com maior amplitude para os setores privados e para a esfera pública não-estatal.

Também Bruno (in BERNARDO, 1998, p. VIII) atesta que as reformulações do ensino em curso, em muitos países em desenvolvimento como o Brasil, são processos de reestruturação do ensino de modo a atender a interesses do Mercado, que exige aumento do “[...] potencial de produtividade das novas gerações, pelo acréscimo das suas qualificações”.

Bernardo (1998, p. 17) percebe esses processos apontados por Bruno como integrantes do

projeto de reestruturação capitalista em voga que exige “[...] aumento da intensidade do trabalho e aumento da sua qualificação”. Nesse contexto, o ordenamento ensino/educação e produção econômica revisita a teoria do “Capital Humano”, em tempos neoliberais.

Essa mesma tendência é avalizada por Sacristán (1996, p. 63), ao afirmar que

as reformas têm a função de acomodar o sistema escolar atual às demandas dominantes no mundo do emprego, exigindo-se mais rentabilidade dos recursos existentes, o que leva a *uma maior ênfase nas condições internas do sistema escolar – os processos educativos* – para satisfazer as demandas internas (grifos do autor).

Assim apreendida, essa adequação da “(contra-)reforma” educacional, dos anos 1990, às exigências do contexto sócio-político-econômico, revela-se mais evidente em relação ao financiamento, oferta e gestão do ensino público, segmentos que vêm sendo amplamente repassados aos setores não-estatais, caracterizando uma nova via de privatização, e promovendo um acalanto, um unguento para o alívio da produzida crise estatal, caracterizando-se como “[...] estratégias adequadas para ajudar o Estado a fazer a ‘gestão da crise’” (AFONSO, 2000, p. 58).

As “(contra-)reformas” realizadas na educação brasileira, a partir do governo Collor, objetivaram, não solucionar os graves problemas que assolavam as bases do ensino público estatal, mas sim, e por isso, caracterizavam-se por ajustes menores que objetivavam adequar as respostas educacionais às necessidades prementes do processo de reestruturação produtiva do capitalismo, balizado pelas políticas neoliberais implantadas no país. Por isso, os focos dessas “(contra-)reformas” foram os “[...] setores de financiamento, gestão e estrutura curricular, como forma e mecanismo de obtenção de competência e eficiência, objetivando

produtividade e competitividade no mundo da sociabilidade do capital” (DEBREY, 2003, p. 37).

Questões latentes que sempre foram denunciadas pela realidade escolar nunca se tornaram alvo real das “(contra-)reformas”, permanecendo a educação e todos os seus processos

[...] estritamente dentro dos limites da perpetuação do domínio do capital como modo de reprodução social metabólica. Os interesses objetivos de classe tinham de prevalecer mesmo quando os subjetivamente bem-intencionados autores dessas utopias e discursos críticos observavam claramente e criticavam as manifestações desumanas dos interesses materiais dominantes. Suas posições críticas poderiam, no limite, apenas desejar utilizar as *reformas educacionais* que propusessem para remediar os piores *efeitos* da ordem reprodutiva capitalista estabelecida sem, contudo, eliminar os seus *fundamentos causais* antagônicos e profundamente enraizados (MÉSZÁROS, 2005, p.26, grifos do autor).

Sobre essa circunstancialidade nefasta do capital sobre as “(contra-)reformas” educacionais, Sacristán (1996, p. 52), assim como Mézáros (2005), também defende que

embora anunciadas sob rótulos que enunciam propósitos louváveis e muito variados de transformação, não podemos esquecer que na linguagem política as reformas têm outra função: *servem para se fazer crer que existe uma estratégia política para melhorar a oferta educacional*. Daí a tendência a qualificar qualquer *ação normal sobre o sistema educacional como um programa de “reforma”* (grifos nossos).

Podemos concluir, portanto, que a mudança de rumos ou a reordenação dos rumos da política e da economia altera profundamente as políticas públicas voltadas para a educação, seja através da consensualização do pensamento, seja pela forma coersitiva-legal (DEBREY, 2003), ambas possíveis de realizar-se através de programas educacionais “(contra)reformatórios”.

Ação decisória em nível estritamente governamental, a “(contra-)reforma” educacional brasileira dos anos 1990, no intuito de viabilizar as necessidades postas pelo Mercado para a área educacional e/ou via educação, e sob a defesa de que a base da crise da educação era a qualidade, “introduziu” no âmbito educacional conceitos e processos colhidos na esfera gerencial das empresas de modo a “otimizar” a escola, através da adoção dos processos “eficazes” de gerenciamento, presentes na teoria de “Controle da Qualidade Total”⁶¹, que vêm, desde fins da década de 1980, direcionando as ações dessas empresas.

Nesse contexto, a escola passou a lidar com os termos e a realidade das parcerias, dos círculos de qualidade, empreendedorismo, mecanismos de controle, gerenciamento... É a “empresarização” da escola: tanto na sua concepção quanto na sua gestão (OLIVEIRA, 1998; SILVA, 2002), consolidando-se a modalidade privatizante do “quase-mercado”, discutida na análise do Programa investigado nessa pesquisa.

Nesse sentido, uma das críticas postas por Debrey (2003) às “(contra-)reformas” educacionais refere-se justamente a essa desvirtualização do sentido e da função da escola, que tem sido promovida, também, com o intuito de converter e/ou confundir as instituições educativas com organizações sociais. Intenção essa, ao nosso entendimento, claríssima no atual projeto de “(contra-)reforma” educacional em discussão nesse início do século XXI, que objetiva transformar as universidades federais em organizações sociais auto-financiadas, escalacionadas no “terceiro setor”. Retomamos aqui o alerta de Chauí (1999) sobre a transformação das escolas em organizações sociais, através do transplante de teorias

⁶¹ A estratégia “Controle da Qualidade Total”, adotada pelas empresas e transplantada para o âmbito escolar, é conhecida como uma das mais eficazes para promover o gerenciamento e o processo de “convencimento” de trabalhadores à adesão à missão das empresas (OLIVEIRA, 1998), como discutimos no Capítulo 1.

empresariais para o seu interior, como explica a “universalização dos equivalentes”, destituindo-lhe da sua característica institucional.

Sob esse ponto de vista, Debrey (2003, p. 54) retoma a teoria de Chauí (1999), lembrando que

o conceito de organização social atém-se à lógica do capital, bem como à tentativa de homogenizar a competição com os desiguais na sociedade e contrapõe-se ao sentido histórico do sistema escolar como instituição social, universal, contraditória, de formação e reflexão, de produção do conhecimento científico, de produção da crítica e da autonomia real.

Em decorrência desta desvirtualização de objetivos, focos e metas, poderíamos afirmar que as “(contra-)reformas” brasileiras impetradas na área educacional colecionam sucessivos fracassos. Exemplos são os problemas básicos que historicamente se arrastam pelo quadro da educação brasileira e que “(contra-)reforma” alguma conseguiu superar: evasão, repetência, escolarizados analfabetos, gestão anti-democrática, baixos índices de aprendizagem, deformação ética, pessoal... Contudo, analisando criticamente os reais objetivos que movem os governos brasileiros “(contra-)reformistas” podemos concluir que, do ponto de vista dominante, elas são expressões de vitórias no seio educacional, já que têm conseguido, com maestria, manter as determinações fundamentais do sistema capitalista que, como avalia Mészáros (2005, p. 35), é irreformável:

[...] é por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa-de-força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito.

Larry Cuban⁶² (*apud* AFONSO, 2000, p. 59), afirma que, no caso dessas “(contra-)reformas”, “[...] o problema que é definido como importante para ser resolvido não é o problema que precisa ser resolvido”, ou seja, as “(contra-)reformas” educativas são usadas para atender a interesses de grupos específicos, ou para resolver problemas que estão fora do seu alcance, ou então, o que precisa ser mudado, não é o que está indicado na proposta “(contra-)reformatória”, que revela-se sempre um receituário propositivo de adequações educacionais aos interesses do capital. Assim compreendidas, podemos afirmar que, em seu sentido e objetivos originais, as “(contra-)reformas” educacionais não têm falhado nos seus propósitos reais, ao contrário, sob o ponto de vista dominante, elas vêm colecionando sucessivas vitórias ao longo da História educacional brasileira.

Assim, não adianta discursarmos que falta vontade, querer, desejo político de combater a raiz dos problemas da parte de quem comanda. Há, sim, um mascaramento da realidade para esconder as verdades, pois se elas vierem à tona e forem mudadas, rompem-se os grilhões que mantêm a nossa escravidão. Criam-se “pseudo-problemas” para serem resolvidos por “pseudo-reformas”, que trazem embutidas nas suas entrelinhas proposições de cunho burguês-capitalista.

Dentro do plano “(contra-)reformador” do Estado Restrito e da educação – traçado pelos organismos internacionais financiadores para os países em processo de (des)ajuste econômico, dentre eles o Brasil, a partir de 1990 – destacamos três vetores que têm contribuído, com extrema eficácia, para a viabilização dos planos que objetivam reestruturar o capitalismo pelo desenvolvimento dos mecanismos de produtividade, na atualidade: descentralização da administração e do financiamento do serviço público – que na verdade revela-se um processo

⁶² CUBAN, L. Reforming again, again, and again. *Educational Researcher*, vol. 19, nº 1, p. 3-13, 1999a.

de desconcentração – privatização dos entes, serviços e “responsabilidades” estatais e focalização do atendimento, antes universal, aos direitos sociais constituídos.

Sob esse prisma, revela-se extraordinariamente funcional a estratégia de delimitação e assunção do “terceiro setor”: organizações “não governamentais”, “sem fins lucrativos”, com finalidade “público-privada”, auto-geridas e (multi)financiadas pela sociedade, que galgam espaços antes restritos a ações estatais, abarcando, precária e focalizadamente, as funções públicas no âmbito “público-privado”.

A partir daqui, propomo-nos a discutir alguns dos muitos aspectos referentes a esses vetores, antes de analisarmos a funcionalidade da instrumentalização do “terceiro setor” pelo plano neoliberal através desses.

2.3.1.1 Descentralização

Como já apresentamos, a liberdade para ações do Mercado, defendida pela doutrina neoliberal, exige uma economia livre de intervenções estatais “tolhedoras”. Na perspectiva dessa teoria, a complexidade atingida pela civilização moderna – devido, principalmente, ao avanço tecnológico, que transformou também o mundo do trabalho – inviabiliza qualquer tentativa de planejamento e controle centrais. Dessa forma, nenhum ser ou grupo humano, por mais capacitado que seja, consegue perceber e apreender a complexidade de todas as múltiplas dimensões implícitas na atual organização social, de modo a planejá-la eficientemente, o que torna imperiosa a descentralização do controle e das decisões que

comandam a sociedade⁶³.

Draibe (1994, p. 97), citando Issuani⁶⁴, afirma que

a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização, *aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais*. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais (grifos nossos).

Fica evidente no texto acima, sobretudo no trecho em destaque, a intenção privatizante do financiamento das atividades públicas estatais, bem como a renúncia por parte do Estado Restrito das suas responsabilidades, na perspectiva descentralizadora. Incentiva-se o trabalho voluntário, a busca de financiamentos alternativos e o (re)financiamento pela sociedade para o que deveria, obrigatoriamente, ser mantido pelos recursos que essa sociedade repassa ao Estado Restrito para a realização desses serviços.

Hayek (1990, p. 68), na década de 1940, defendia o mecanismo de descentralização através de coordenações específicas que atribuíssem a “[...] órgãos particulares a autonomia de ajustar suas atividades a fatos que só eles podem conhecer, e que, no entanto, promova ao mesmo tempo um ajustamento mútuo dos seus respectivos planos”. É a defesa do auto-controle mercadológico, através da exaltação da sua capacidade de administrar bem, contra o engodo estatal limitador de potencialidades, já que “comparado a esse método, que soluciona o problema econômico por meio da descentralização e da coordenação automática, o dirigismo

⁶³ Note-se como essas argumentações neoliberais “(contra-)reformistas” coadunam com a teoria de combate ao planejamento estatal de Hayek (1990).

⁶⁴ ISSUANI, A. *Crisis, Estado y Opciones de Política Social*. Paper apresentado no Seminário Estado, Economia e Saúde, OPS-Udual-UNICAMP, 1990.

central, em aparência mais óbvio, é incrivelmente canhestro, primitivo e de alcance limitado” (HAYEK, 1990, p. 69).

No contexto de um processo “(contra)reformador” do Estado Restrito, a descentralização pode materializar-se pelas vias

[...] da descentralização de funções no âmbito da burocracia central, da transferência de responsabilidades para estados e municípios, da execução de políticas públicas por entidades não-governamentais do ‘Terceiro Setor’ (*sic*), da privatização do fornecimento de bens e serviços públicos, ou de uma combinação qualquer destas diferentes estratégias (ZAULI in OLIVEIRA; DUARTE, 2001, p. 46-47).

Sob essa perspectiva, o que vai determinar a(s) melhor(es) estratégia(s) descentralizadora(s) é o objetivo da “(contra-)reforma” em questão, desde que o caráter neoliberal conservador se mantenha: a condenação à regulação estatal e a apologia à auto-regulação da iniciativa privada.

Nesse sentido, o processo de descentralização revela-se, em verdade, um processo de desconcentração de tarefas e funções, uma vez que o poder de decisão e controle das ações se mantém centralizado, ocorrendo a descentralização apenas em áreas que colaboram para a redução da participação estatal no financiamento e responsabilização de resultados. A estratégia de “doação” de autonomia às escolas, impetrada pelo Programa Escola Campeã, mostrou-nos, claramente, como essa prática desconcentradora, transvestida de descentralização, tem adentrado nesses espaços. Há uma ampla desconcentração de tarefas, repasse de responsabilidades estatais, principalmente no que tange ao financiamento, mas nenhuma partilha do poder, que continua centralizado nas mãos do Estado Restrito, controlador e fiscalizador de todo o processo.

2.3.1.2 Privatização

As décadas de 1930 e 1940, no Brasil, foram marcadas por um amplo movimento industrialista sustentado pelo Estado Restrito, que revolucionou e nacionalizou a indústria brasileira, além de incrementar a urbanização das cidades.

Necessária à afirmação da independência econômica do país, a nacionalização também foi a alternativa encontrada para impulsionar a tendência desenvolvimentista da época, quando o Estado Amplo não dispunha de recursos necessários aos investimentos em áreas prioritárias para o seu próprio desenvolvimento, e concretizou, segundo Fischer (2002, p. 102),

uma ideologia nacionalista que atribuía ao Estado a responsabilidade por promover o desenvolvimento econômico, mediante o investimento direto em setores considerados estratégicos, como a mineração, a siderurgia e a prospecção de petróleo, bem como em atividades de suporte a estes ramos de produção, como a construção e a operação de ferrovias e portos.

É válido lembrar que essa atribuição ao Estado Restrito das responsabilidades pelo provimento do desenvolvimento e de atividades sociais, indicadas pela autora, nunca foi gratuita, já que a sociedade repassa à instância estatal os recursos necessários à execução dessas funções, cabendo-lhe o dever de administrá-las. Portanto, nada de favores como insinua Fischer (2002). A onda nacionalista, ao contrário do que a autora parece querer supor, representou um investimento estatal na esfera privada, e não vice-versa. Era, na verdade, o aparelho estatal restrito alimentando e oferecendo, uma vez mais, os recursos necessários ao desenvolvimento e acumulação capitalista, através da garantia das Condições Gerais de Produção (BERNARDO, 1998, 2000).

Nesse sentido, Bruno (in OLIVEIRA; DUARTE, 2001) concebe o nacionalismo como instrumento utilizado pela burguesia no seu processo de afirmação histórica, e que foi combatido por essa mesma classe posteriormente, no intuito de fazer prevalecer os seus interesses. Andrade (in IOSCHPE, 2000, p. 76), ao contrário, critica esse projeto, apresentando-o como uma alternativa de controle e paternalismo estatal, já que, segundo o autor, ela “[...] pretendia atingir a felicidade geral através do protecionismo, buscando o mito das autarquias econômicas nacionais com o mesmo entendimento iludido que conduziu ao desastre das sociedades planejadas”.

Na atualidade da convulsão neoliberalista, os raros casos de aparente nacionalismo são analisados por Bernardo (1998), como “verdadeiros regionalismos”, já que a onda globalizante e o poder de influência das empresas mundializou os mercados e as sociedades.

Em via contrária a essa onda nacionalista das décadas de 1930 e 1940, o processo privatizador de empresas estatais e de setores sociais, como saúde e educação, constitui-se como um dos principais eixos norteadores da “(contra-)reforma” do Estado brasileiro, no último quarto do século passado. Desencadeado a partir dos anos 1990, ele fez parte do plano “(contra-)reformador” do país, juntamente

[...] com a implementação de medidas de desregulamentação da economia de mercado pelo Estado, abertura comercial e financeira ao capital externo, [...] implementação da política de incentivos e de *protecionismo* do Estado ao capital monopolista internacional (DEBREY, 2003, p. 49, grifo do autor).

Aliás, a proposta de privatização é inerente à teoria neoliberal do Estado-mínimo, quando a posse e as decisões, em relação a setores estratégicos da sociedade, como economia e educação, deixam de estar nas mãos do Estado Restrito para serem conduzidas pelo Mercado – quando as atividades geram lucros altos e diretos – ou pela esfera “público-privada” –

quando a lucratividade é baixa, inexistente ou indireta. E é através do vetor privatizante que o “terceiro setor” encontra seu maior e mais conveniente ponto de apoio e crescimento.

Utilizado desde 1968, pelo escritor Peter Drucker, o termo privatização ganha os contornos tal qual o fenômeno se apresenta hoje, na Inglaterra, em 1979, no governo de Margaret Thatcher. Porém, o seu significado pode assumir nuances diferentes em cada realidade, como demonstra Donahuer (1992, p. 13-14):

privatização é não somente um termo deselegante; é também lamentavelmente impreciso. A palavra pode significar algo tão amplo como reduzir o estado do bem-estar, promovendo ao mesmo tempo o espírito de iniciativa e o voluntarismo; ou algo tão estreito como substituir por um grupo de trabalhadores privados um grupo inteiramente idêntico de servidores públicos, para executar uma determinada tarefa.

Independente dessas nuances, um ponto é comum a todos os processos de privatização: o repasse de funções e serviços estatais a entidades privadas, ou “público-privadas”, diminuindo o tamanho do Estado Restrito de modo a torná-lo “magro”, “enxuto”, e, portanto, capaz de gerir o que “sobrar”. E esse repasse pode se dar por vias diversas, como por exemplo, através da transferência ao setor privado da propriedade de entes estatais, ou pelo repasse da operação e/ou gestão dos serviços, através da delegação de competências ao “terceiro setor”.

Para Bernardo (1998, p. 48),

as privatizações são o reconhecimento jurídico formal de um processo iniciado a muito, e que consiste na passagem de instituições do âmbito do Estado Restrito para o Estado Amplo. Hoje, a concentração do capital, e conseqüentemente a participação nas novas tecnologias, só pode ocorrer em nível transnacional e não se opera mais nos velhos quadros nacionais típicos do Estado Restrito. Por isso, a única maneira de garantir o acesso às tecnologias mais modernas por parte das empresas ditas públicas é transferi-las do âmbito – que já era só meramente nominal – do Estado Restrito para o âmbito do Estado Amplo.

A origem do processo privatizador é ideológica, conforme afirma Therborn (in SADER; GENTILI, 1999) e, ao longo do tempo, vem apresentando razões diversas para legitimar a sua existência. Zauli (in OLIVEIRA; DUARTE, 2001) aponta alguns desses “motivos” que legitimam o processo de privatização:

- a) a propagada incapacidade estatal para financiar e/ou buscar financiamentos em fontes externas para os projetos governamentais, gerada pela produzida crise fiscal;
- b) a liberação das demandas reprimidas pelos governos ditatoriais que causaram uma “[...] sobrecarga de demandas que, [...] dificulta ainda mais a absorção pelo Estado das demandas provenientes da sociedade, dificultando o alcance de objetivos políticos propostos e o atendimento a eventuais compromissos para com os cidadãos” (p.44);
- c) o caráter extremamente centralizador do Estado Restrito que amplia o seu leque de demandas, impedido-o de responder prontamente a elas, o que gera uma crise de legitimidade, de impasse político-institucional.

Em verdade, pela realidade ladeada pelo ideário neoliberal, a ofensiva privatizante se sustenta pela diminuição do poder dos sindicatos, captação de recursos em curto prazo por parte do Estado Restrito – a maioria deles destinados ao pagamento dos juros das dívidas interna e externa – aumento das capacidades produtiva e acumulativa privadas, e criação de uma nova clientela de gestores, administradores e acionistas – o que incrementa salários e a polarização social, e cria novas fontes de apoio político.

Nessa investida neoliberal, a privatização reveste-se de um hibridismo impressionante, podendo assumir, em realidades e situações, modalidades e característica diversas, como:

- a) fornecimento público com financiamento privado, quando se dá a privatização do financiamento;

- b) fornecimento privado com financiamento público, privatizando-se o fornecimento;
- c) fornecimento privado com financiamento privado, resultando na privatização total;
- d) fornecimento público com gestão privada, privatização da gestão; e
- e) fornecimento público, com financiamentos público, privado e “público-privado” e gestão “público-privada”, privatização parcial do financiamento e privatização da gestão.

As três primeiras modalidades privatizantes são apontadas por Gentili (*apud* SILVA, 2002), e a terceira pela própria Silva (2002), ao estudar as parcerias de empresas com escolas em Minas Gerais. Segundo a autora, através dessa modalidade de privatização, as empresas encontram formas sutis de adentrarem e se fixarem no chão das escolas.

A dinâmica empresarial pode cristalizar conceitos e comportamentos definidos pelo empresariado para inviabilizar a contra-argumentação de sua lógica. Estabelecem-se códigos de condutas para a organização escolar mediante o axioma da competitividade empresarial por meio da implementação de mecanismos de premiação para formar vencedores numa perspectiva meritocrática, além de ajudar alunos “problemáticos” ou “desajustados”, naturalizando ou banalizando o êxito por meio de palestras com “profissionais-modelo”. O que está presente nessa perspectiva da meritocracia é o fundamento de que o êxito advém de uma opção. Sob tal ponto de vista, os complexos problemas sociais que afligem a educação são reduzidos ao desempenho individual, que poderá ser reduzido ou resolvido com a motivação. São difundidos ainda conceitos abstratos, genéricos e maquiados por uma retórica espiritualista, tais como: coragem, sinergia, motivação, missão, auto-imagem, auto-estima etc, para a produção da nova subjetividade do (futuro) trabalhador ao se estabelecer nexos entre o mundo do trabalho e escola (SILVA, 2002, p. 97).

A quarta modalidade apresentada é conclusiva dessa nossa pesquisa, através do estudo do Programa Escola Campeã, organizado e gerido por uma entidade do “terceiro setor”, financiado pelo Estado Restrito e por empresas privadas e “público-privadas” e desenvolvido por redes municipais de educação. É importante destacar nessa quarta modalidade

privatizante, o “requisite” que as modalidades de privatização podem atingir no seu intento de consolidar o segmento “público-privado”.

Apoiando-se no mito da supremacia da capacidade privada sobre a pública (DONAUHE, 1992), e em busca da gestão e do adestramento do setor público à lógica neoliberal de paralisação do funcionamento do Estado Restrito, o capital transforma a organização estatal em palco de escândalos, desestabilizando os poucos espaços de comando e controle que lhe resta, de forma a convencer a sociedade de que é preciso livrar-se do “satânico” mundo estatal expandindo o “sacrossanto” espaço mercadológico, utilizando-se do tripé: desmonte, denúncia e leilão, para realizar tal intento.

Longe de significar democratização e equidade dos espaços públicos estatais, esses escândalos são estratégias de abalo da credibilidade dos poderes públicos constituídos. Sempre quando se quer cooptar uma empresa ou uma organização pública estatal, inunda-se a mídia com notícias sensacionalistas, bombásticas, capazes de inculcar na população a necessidade de repassar o que está sob o comando do Estado Restrito para o Estado Amplo. Foi assim, por exemplo, quando se tentou privatizar a Petrobrás⁶⁵ e o sistema judiciário. Fraudes, *lobbys*, corrupção, participação de policiais, delegados e juízes em crimes, fulgas...

Na educação, esse tripé faz uso dos resultados das avaliações externas, convencendo a todos de que a escola pública vai tão mal, que só lhe resta ser, parcial ou totalmente, privatizada. Tudo, não pela transparência, pela verdade, mas pelo lucro, pelas vantagens que a privatização pode trazer aos donos do capital.

⁶⁵ O processo privatizante da Petrobrás não se realizou, dentre outros motivos, pelo movimento anti-privatização desencadeado pelos seus trabalhadores e alguns poucos segmentos da sociedade.

Entretanto, Oliveira (in ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 164) defende que

se por um lado, é certo que há uma sistemática e exagerada campanha de desqualificação da ação do Estado na prestação de serviços na área social, fazendo com que expressões como “educação pública” e “saúde pública” sejam comumente associadas a serviços de péssima qualidade, também é certo que tais serviços não cumprem integralmente suas funções, seja porque os investimentos nessas áreas situam-se sistematicamente em patamares inferiores ao necessário, seja porque, no setor público e nessas áreas em particular, a qualidade dos produtos disponibilizados à população encontra-se abaixo não só do necessário, mas do possível. Sem se enfrentar a questão da eficiência e da qualidade no provimento dos serviços públicos estatais, o terreno para as “novidades teóricas” de natureza privatizante continuarão a encontrar terreno fértil e vicejarão.

Contudo, o que o autor não considera é que a “não-qualidade” dos serviços públicos é uma estratégia anterior à privatização – desmonte – que utiliza-se de ordenamentos diversos para realizar seus objetivos. Assim, quando a ordem é abastecer o capital, lucrativas empresas estatais são “doadas” à iniciativa privada. Quando o objetivo é desonerar o Estado Restrito e o Estado Amplo das suas responsabilidades e financiamentos⁶⁶, às instituições de “filantropia”, “voluntarismo” e “solidariedade social” são repassadas a tarefa de cuidar da pobreza social – custo e consequência dos programas de ajuste econômico – e dos resultados sociais negativos que necessitam ser remediados, para o alívio das tensões e controle das convulsões sociais.

Avaliando o processo privatizador, em nível mundial, Anderson (in SADER; GENTILI, 2000, p. 150) revela que ele foi monumental, e que

não se trata, em absoluto, de uma questão menor. A transferência de gigantescos ativos de empresas públicas para mãos privadas está reconfigurando de forma fundamental todas essas sociedades, [...]. Quando digo que a dinâmica do neoliberalismo não está esgotada é porque estou certo de que, dentro de cinco anos, estes países ainda estarão vivendo processos de venda de ativos públicos fundamentais.

⁶⁶ Vale ressaltar que o capital é (ou deveria ser) co-financiador das atividades sociais.

O cotidiano tem nos revelado esse prognóstico de Anderson. Foram privatizadas na última década do século XX, no Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), empresas de telecomunicações e energia, dentre tantas outras, transferindo para o comando extremamente privado o parque produtor nacional, como denuncia Botto Jr.⁶⁷ (*apud* DEBREY, 2003, p. 51):

a súmula de vendas de empresas estatais, produzida pelo BNDES em maio de 1995, relatou que em dezessete dos maiores leilões de privatização ganhou um restrito grupo de 59 investidores. Alguns dos principais compradores das estatais foram empresas como os bancos Safra, Bamerindus, Bradesco, Itaú, Boa Vista, Unibanco e Bozano Simonsen; os grupos Ipiranga, Fósferil, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Vicunha, Gerdau, Votorantin e outros. Esses grandes grupos monopolistas nacionais e seus associados estrangeiros serviram-se do discurso neoliberal de defesa do mercado e da concorrência para consolidar sua posição monopolista.

Na avaliação de Antunes (2004, p. 38), em outubro de 1998, a então onda privatizante, desmontou:

[...] tudo ou quase tudo que foi criado desde o varguismo, por meio da ação de décadas de trabalho operário sob comando do capital produtivo estatal – uma vez que *o nosso capital privado sempre viveu a reboque do Estado* –, *era chegada a hora de entregar tudo funcionando, estruturado e rentável às burguesias nativa e forânea*. Claro que em alguns casos foi necessário realizar um “serviço” anterior, de desorganização destes setores, para depois justificar sua privatização a preço aviltado. Mas isso foi só no começo. Depois que o rolo compressor fernando-henriquista, sob a batuta real de ACM, ganhou dinâmica, aí a velocidade aumentou. Privatizar, ou talvez dar mais vida às privadas, era o que importava. E foi o que ocorreu com as empresas de energia elétrica, as telecomunicações, as estradas, a previdência, a Vale do Rio Doce, anteriormente a CSN, enfim, com tudo que fora criado sem (e muitas vezes contra) a participação do capital privado (grifo nosso).

Para Moraes (1994), no Brasil, essa transferência para o Estado Amplo dos pertences público-estatais aconteceu em dois momentos específicos. No primeiro, apenas as atividades e setores ligados à produção, como minério e energia, foram alvos das privatizações. Depois, as

⁶⁷ BOTTO JR, A . *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.

atividades sociais, tais como a previdência, educação e saúde, viraram foco daquelas. Se voltarmos nossos olhos para a História brasileira constataremos, claramente, a existência desses dois momentos: primeiro, as privatizações destinaram os bens e serviços públicos para o setor extremamente privado da produção, e num segundo momento estão sendo privatizadas, quase que na totalidade, as atividades sociais para duas instâncias: a “público-privada”, quando não geram lucros altos, rápidos e diretos, e a privada, quando o retorno financeiro é imediato e vantajoso.

Draibe (1994, p. 98) explica a razão da existência desses dois momentos:

o neoliberalismo dos primeiros tempos da crise esteve pouco preocupado com razões de justiça social, e suas justificativas voltaram-se sobretudo para as questões do volume e principalmente da eficácia do gasto social. Por outro lado, as propostas e medidas de redirecionamento do gasto social, definidas numa situação de crise, desemprego e queda de renda, logo tiveram que se haver com um novo (ou revivido) problema, o da pobreza, a velha e a nova, postas pela crise e agravadas pelos tipos de ajustamento econômico pelos quais se optou.

Um dos princípios que sustenta essa estratégia neoliberal privatizante – alocada nos dois primeiros pontos do tripé privatizante, desmonte e denúncia – é o prejuízo que os entes estatais dão ao Estado Restrito, onerando ainda mais o bolso do contribuinte. Porém a Revista Veja, edição nº 1898, de 30/03/2005, apresentou em suas páginas 84 a 88 uma reportagem sobre a Companhia Vale do Rio Doce, privatizada em 1997, sob o título “Uma máquina de fazer lucros”. Segundo a reportagem, a Vale, que foi vendida por 10 bilhões de dólares, somente no ano de 2004, apresentou um faturamento de 29 bilhões de reais, com um lucro de 6,4 bilhões de reais! Em um ano o faturamento cobriu o seu valor de venda e o lucro atingiu mais de um quinto desse valor! Onde está a máquina estatal produtora de prejuízos tão decantada pelos neoliberais?

É importante que se registre, também, que uma questão é estrategicamente negligenciada pelos defensores da privatização. O Estado Restrito configurado mínimo, privatizado pelos donos do capital é quem, muitas vezes, continua a financiar e re-financiar a produção e grande parte dos investimentos que se dão nessa área, não sobrando recursos para serem gastos na área social, isto é, *o aparato estatal se torna mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital*. Exemplo claro é o projeto das Parcerias Público-Privadas (PPP) do Governo Federal Petista, aprovado pelo Congresso Nacional em 22 de dezembro de 2004, e que está causando furor e correria dentro das empresas privadas. A partir dele, o capital financeiro privado passa a “gerir” obras públicas “urgentes”.

A Revista Veja, em sua edição do dia 05/01/2005, assim “apresenta” esse projeto:

[...] o governo, que não tem dinheiro, convida investidores interessados em construir, manter e explorar comercialmente ferrovias ou rodovias por anos ou décadas. Em troca, garante, *com recursos oficiais*, uma determinada taxa de rentabilidade ao investidor caso os pedágios ou os fretes arrecadados fiquem abaixo de um volume inicialmente combinado. Outro modelo de parceria é a concessão administrativa. Nesse sistema, a companhia privada constrói obras que não arrecadam tarifas, como presídios, por exemplo, e *recebe pelos serviços integralmente prestados ao Estado* (grifos nossos).

Para tornar esse “empreendimento” ainda mais atrativo aos capitalistas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os fundos de pensão podem financiar até 80% desses investimentos, podendo esse percentual atingir, nas regiões mais pobres, 90%, que inicialmente estão orçados em 13 bilhões de reais (REVISTA VEJA, 05/01/2005).

Parece-nos claro: o governo, que durante os anos de 1990 “doou” os entes estatais ao setor privado, agora escancara as portas dos recursos públicos aos investimentos e exploração privados.

Já na primeira metade da década de 1990, Draibe (1994, p. 100) denunciava essa forma distinta de desestatização:

as novas parcerias entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo vem sendo concebidas para a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, na busca de mecanismos mais ágeis e eficientes para atender as demandas da população. Claramente estão aí envolvidas certas formas de privatização, tais como mecanismos de reembolso ao usuário, subvenções e subsídios, contratação de terceiros, etc.

Nesse contexto privatizante, as entidades “público-privadas” revelam a sua maestria em atender às aspirações do capital, seja como captadoras de novos recursos na Sociedade Civil, seja como articuladoras de investidas substitutivas do Estado Restrito, seja no desempenho das atividades e funções desestatizadas. Nesse sentido, o “terceiro setor” atende, também, a um outro vetor da “(contra-)reforma” do Estado Restrito: a focalização dos serviços públicos, transformados em “benefícios sociais”.

2.3.1.2 Focalização

Há muito já se esvaiu da realidade social – se é que um dia ele chegou a tocá-la – o princípio de que os ideais de igualdade e liberdade que a Revolução Francesa lançou para o mundo são universais⁶⁸. Eles, em verdade, sempre se constituíram em “[...] liberdade e igualdade só para uma parcela da sociedade, para o setor economicamente dominante, isto é, para a burguesia” (GRUPPI, 2000, p. 30), mesmo no contexto *Welfare State*, pois o fato de haver uma população que necessitava de ajuda e apoio governamental para o suprimento de suas necessidades mínimas, revela uma desigualdade já no seu fundamento, o que cerceia a liberdade pela necessidade de existirem políticas públicas voltadas para esse fim.

⁶⁸ No *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*, Marx (1997) defende a idéia de que, o principal objetivo da Revolução Francesa era o de mudar tudo, para que tudo permanecesse igual. Idéia semelhante, ao nosso entendimento, permeia esse contexto em questão.

Quando falamos em “direitos e igualdade para todos” nos referimos à universalidade de direitos. Universalidade inclusive para atender de forma diferenciada e adequada às especificidades de cada um – fundamento da equidade – garantindo acesso aos bens e serviços que se constituem em direitos.

Essa universalização do acesso a bens e serviços, pela via dos direitos, cria o dever para o Estado Restrito de oferecê-los irrestritamente, e anula a necessidade de qualquer relação de negócios do cidadão comum com a iniciativa privada. Essa “independência” econômico-social contribui para a queda, ou pelo menos, para o não crescimento das taxas de lucratividade das empresas, já que, tendo o acesso garantido como direito, não há a necessidade de se buscar no Mercado a aquisição desses bens e serviços.

Em via contrária, a focalização, enquanto estratégia de maximização do processo de reprodução e acumulação do capital, exclui o acesso universal aos bens e serviços público-estatais e quebra a relação direito-dever existente entre o cidadão e o Estado Restrito, reduzindo a cobertura e ressignificando o caráter de obrigatoriedade de políticas públicas sociais voltadas para o atendimento das necessidades de todos. Assim, os direitos sociais transformam-se em “benefícios” sociais que podem ser adquiridos na esfera privada ou na “público-privada”.

Sobre essa mercantilização da vida social, são enriquecedoras as idéias apresentadas por Moraes (1994, p. 528), baseando-se em Samuelson⁶⁹ – *Introdução à Análise Econômica*, sobre o “plebiscito invisível”, quando o dinheiro que cada indivíduo possui transforma-se em votos, que vão decidir sobre o que vai ser produzido e sobre o destino que as mercadorias

⁶⁹ Referência não especificada por Moraes (1994).

deverão ter, “[...] os indivíduos devem pagar pelo bem que desejam. Ou seja: votar no mercado-plebiscito, com as cédulas que dispõem. Aplica-se nesse caso o chamado princípio de exclusão: quem não paga não pega”.

Não obstante, quem não pode pagar pelo “benefício”, no qual o direito foi transformado, deve se sujeitar aos projetos assistencialistas do governo, ou à caridade das entidades do “terceiro setor”, ou encontrar formas de sobrevivência, ou conformar-se com a sua situação de miséria. Esse “[...] movimento para retrair programas universais de proteção social em prol de critérios mais particularistas de acesso a benefícios” (FERNANDES in IOSCHPE, 2000, p. 157), que representa um retrocesso das conquistas sociais à categoria de caridade e assistencialismo aos mais pobres dos pobres, é amplamente criticada por estudiosos do tema, como OLIVEIRA (in SADER; GENTILI, 1999, p. 77):

a política social, que desde a grande depressão transitou da caridade pública ou privada para inscrever-se como uma macropolítica estrutural, no nível da política monetária, no nível da política fiscal e no nível da política industrial, a política social presente no desenvolvimento do capitalismo no segundo pós-guerra, transformou-se numa política estruturante, voltou a ser coisa do privado.

Para Draibe (1994, p. 97), a focalização

significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, *seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência*. Dois tipos de justificativas apóiam esta tese: aquela de Friedman, de que o Estado deve entrar apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social, e a que argumenta com o fato de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social: conseqüentemente deve-se redirecionar este gasto, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população (grifo nosso).

Dessa forma, as políticas públicas, que antes ordenavam a universalidade dos direitos, são substituídas por programas e projetos compensatórios, de caráter assistencial e dimensão residual, que além de reduzirem custos para o Estado Restrito, intensificam a relação de dependência entre os que deles necessitam e a instância estatal e plenificam ações do Mercado e do “terceiro setor”.

A tradição universalista público-estatal dos direitos passa a confrontar-se com os princípios de focalização e seletividade impostos pelo receituário neoliberal,

é como se estivéssemos passando de uma concepção do tipo ‘dar tudo cada vez mais a todos’ [...] à expressão ‘dar mais a quem tem menos’, modo de exprimir prioridade à população carente, seletivamente escolhida pelo foco da política e dos programas sociais (DRAIBE, 1994, p. 98).

Draibe (1994) avalia que a força ideológica aventada pelo projeto neoliberal é tão forte, em termos consensuais, que é comum depararmos até mesmo com segmentos da esquerda posicionando-se a favor da focalização: já que os resultados dos altos investimentos públicos são insatisfatórios, se os recursos são poucos e não atendem à maioria, então que se racionalize os gastos através da focalização da oferta de bens e serviços aos mais necessitados (os mais pobres dos pobres).

A partir da constatação dessa realidade, Borón (in SADER; GENTILI, 1999, p. 27-28) analisa as conseqüências da tendência focalizadora das políticas públicas sociais:

o correlato de tudo isto é uma acentuada – e, segundo os países, acelerada – “descidadanização” de grandes setores sociais, vítimas do avassalador predomínio de critérios econômicos ou contáveis em esferas antes estruturadas em função de categorias éticas, normativas, ou pelo menos extra-mercantis. Direitos, demandas e necessidades anteriormente consideradas como assuntos públicos transformaram-se, da noite para o dia, em questões individuais diante das quais os governos de inspiração

neoliberal consideram que nada têm a fazer senão criar as condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado a lhes dar uma resposta. O “transporte” de critérios de “custo-benefício”, “eficiência” e “racionalidade econômica” da economia para a política termina na recriação de uma nova ordem política assinada pela desigualdade e exclusão próprias dos mercados na arena até então dominada pelo igualitarismo da política. Se antes a saúde ou a educação eram direitos consubstanciais à definição da cidadania, a colonização da política pela economia os transforma em outras tantas mercadorias que devem ser adquiridas no mercado, por aqueles que podem pagá-las.

Esse encaminhamento de políticas focalizadoras para atendimento à parcela miserável da pobreza tem atraído a atenção de governantes e instituições internacionais de apoio ao desenvolvimento mundial, porém, as soluções encaminhadas são marcadas por esse mesmo traço conservador-focalizador. Aliás, De Tomasi (2003) avalia que essa característica torna-se mais acentuada quando os programas ou projetos contam com financiamento de agências internacionais.

Analisando as propostas sobre focalização e pobreza viabilizadas pelos debates na “3ª Conferência Regional sobre a Pobreza na América Latina e no Caribe”, realizada em Santiago do Chile, em 1992, sob a coordenação da Unesco/Cepal, Vieira (2001, p. 71) aponta que segundo essas,

uma estratégia de focalização compreende quatro critérios intercomplementares: a) *focalizar*, que constitui uma condição necessária [seletividade]; b) *avaliar* para conhecer a relação *custo-benefício* de cada programa [programas sociais tornaram-se mercadoria: ‘vale quanto pesa’]; c) *incorporar outros atores sociais como executores* e, inclusive, como *financiadores dos programas sociais* (organismos não governamentais, municípios, comunidades, beneficiários, empresas privadas) [privatização do financiamento] [...]; e d) *outorgar prioridade à demanda de serviços* [de todo caos e miséria, qual socorrer primeiro?] (grifos nossos).

A partir desses quatro critérios, podemos perceber a evidente presença de proposições neoliberais. Focalizar, enquanto critério pré-existente, elimina em sua gênese a característica universal e irrestrita de qualquer bem e/ou serviço público-estatal, desonerando e

desobrigando o Estado Restrito e o capital (co-financiador) no oferecimento daqueles. A expressão “relação custo-benefício” expressa a mercantilização da ação social, uma vez que os “investimentos” têm que originar retorno rápido e seguro, caso contrário devem ser descartados, substituídos por outros mais “rentáveis”, e o objetivo-fim não é a resolução dos problemas, e, às vezes, nem mesmo a sua amenização. O terceiro critério revela, sem rodeios, a estratégia de privatização do financiamento dos serviços sociais, repassando essa função aos setores privado e “público-privado”, e aos municípios que, pela proximidade, podem arrecadar “parceiros” com mais eficiência e precisão. Finalizando, sobre o quarto critério: o que é prioritário num círculo de pobreza degradante? Trabalho? Comida? Saúde? Educação? Nenhuma das alternativas? Programas emergenciais, como o “Bolsa-Família”, para alguns governantes e gestores do capital, bastam, desde que barrem a convulsão social que pode ser gerada pela gravidade da situação, o que colocaria em risco todo o funcionamento do atual modo de produção e organização social capitalista.

É pertinente expor, também, a avaliação das políticas de focalização feita por Therborn (in SADER; GENTILI, 2000, p. 161-162) de que

estas “armadilhas da pobreza” tendem a se tornar mais rígidas e profundas quanto mais seletivo for o esquema de benefícios. Portanto, é verdade que as correntes neoliberais vêm tentando tornar os direitos sociais mais seletivos e particularistas, mas não têm tido muito sucesso nesse intento.

Para o autor as tentativas de focalização falharam, visto que a estratégia de criação de “direitos sociais seletivos” não tem alcançado os seus objetivos. O aumento da pobreza tem obrigado os Estados Restritos a manterem políticas assistenciais que devem cobrir uma parcela sempre crescente de necessitados, e forjado uma dependência aos benefícios estatais que, por piores que sejam, ainda são mais compensadores do que se sujeitar a um trabalho mal remunerado. Assim, o que serviria para dismantelar a política estatal de “bem-estar” tem, na

verdade, alimentado-a, mesmo que por objetivos e em proporções diferentes. Além do mais, parece-nos que as classes mais baixas têm aprendido a viver na pobreza, sustentadas pelas políticas de caráter neoliberal compensatório-emergencial. “O tiro saiu pela culatra”, conclui Therborn (in SADER; GENTILI, 2000).

Sob a análise de Draibe (1994, p. 99), as propostas que balizam o plano neoliberal de (des)ajuste social, para a garantia do econômico, coadunam-se, especialmente, com as políticas de focalização, uma vez que envolvem

[...] redirecionamento do gasto social; subsídios para alimentação e nutrição; programas de emprego mínimo e busca de “formas alternativas” de produção e operação de serviços sociais (mutirões, ajuda mútua, etc.), tudo isso, enfatizemos uma vez mais, focalizado sobre a população pobre e tendendo a compor os chamados “programas de emergência”.

Faz-se necessário lembrar aqui como o capital consegue reverter a seu favor essas iniciativas fragmentadas, seja pela isenção tributária, seja pelo *marketing* social, como já discutimos, no primeiro capítulo desse trabalho, e sobre o qual retomaremos no terceiro capítulo.

Capitalismo não combina com justiça social e menos ainda com direitos humanos. O capitalismo é indomável e sua essência é o privilégio ao capital e às relações de Mercado. Lembrando Mézáros (2005, p. 27), “o capital é irreformável, porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível”. Portanto, qualquer plano ou tentativa de organização de programas assistencialistas, dentro de contextos capitalistas de cunho neoliberal, caracteriza-se pela residualidade e demonstra-se incapaz de resolver de fato os problemas ligados à pobreza, inclusão e, mais ainda, integração social,

mesmo porque eles não foram criados com esse objetivo. Antes sim, aprisionam pessoas ao assistencialismo, e tornam a pobreza e a exclusão crescentemente extremas e degradantes.

2.3.1.4 Descentralização, Privatização e Focalização da Educação Brasileira

A transferência de “poderes” e responsabilidades que tem permeado as mudanças do papel do Estado Restrito e que tem adentrado as escolas sob o viés de “(contra-)reformas” educacionais, com roupagem de descentralização do poder público, através da “democratização da escola”⁷⁰ – pseudo-reconhecimento desse espaço como lugar central e primeiro de gestão, numa parceria entre escola, comunidade e pais – se configura, na prática, como mecanismos de desconcentração e privatização da educação, processo de desresponsabilização estatal – principalmente no que tange ao financiamento – individualização de processos sociais e responsabilização de pais e profissionais pelos resultados alcançados.

Essas intenções de descentralização, privatização e focalização da educação brasileira já davam claros sinais a partir da própria Constituição Federal de 1988 que, apesar de ser batizada como “Constituição Cidadã”, delineava as intencionalidades de minimização do Estado brasileiro. A substituição, nessa Lei, do termo sistema de educação por sistema de ensino, por exemplo, já exclui a possibilidade de articulação de toda sociedade em torno de um projeto que envolvesse as várias áreas que compõem os direitos sociais, uma vez que

⁷⁰ A democratização tornou-se a tônica que alimenta os discursos “(contra)reformadores” da escola pública brasileira. “Gestão democrática”, “gestão participativa”, “gestão colegiada”, “escola colegiada” e “escola participativa” são termos de significados e realidades distintas e muitas vezes equivocados, que balizam, teoricamente, essas propostas, mas que, por outro lado, sinalizam as mudanças e os investimentos necessários a essa tarefa: descentralizar a educação para construir a autonomia da escola, e dessa forma torná-la democrática.

ensino refere-se apenas ao âmbito escolar, o que restringe a noção de cidadania (MURANAKA; MINTO in OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002).

A previsão de co-responsabilidade presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 é um outro exemplo que dissimula a desresponsabilização do Estado Restrito – pela via da descentralização – com o ensino público, gratuito e de qualidade, já que em várias passagens atribui aos estados as mesmas responsabilidades da União, e repassa a Educação Infantil aos municípios, excluindo a contra-partida estadual e federal. O art. 19 dessa LDB, que traduz a sua concepção de ensino público e ensino privado, e o art. 20, que categoriza as instituições privadas, revelam a vitória dos segmentos empresariais de escolas privadas que, no primeiro, libera a administração do ensino privado e, no segundo, possibilita a captação de recursos públicos para o ensino privado (OLIVEIRA in OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002).

É necessário frisar que esse processo desconcentrador, denominado descentralização por essa Lei, adota um modelo que aponta para a

[...] centralização por parte do governo federal do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e, ao mesmo tempo, para um processo de descentralização da oferta e dos recursos, inclusive desobrigando a União para com o financiamento da educação básica (HADDAD in PERONI, 2003, p. 12).

Sobre esse jogo de intencionalidades, presente nos processos descentralizadores/desconcentradores da educação brasileira, escreve Oliveira (in OLIVEIRA; DUARTE, 2001, p. 80):

procurando responder às demandas que as atuais formas de planejamento e gestão apontam, novos arranjos nas relações entre União, Estados e

Municípios vêm sendo buscados, com a preocupação de atribuir relativa autonomia aos municípios e às escolas, para que possam captar mais recursos na fonte.

Difundida como estratégia para a “democratização da escola”, a descentralização tem sido apontada como um dos caminhos para a construção da autonomia das unidades escolares. Contudo, somente a partir do momento em que pode pensar, planejar, decidir e executar pela sua própria organização, a escola pode viabilizar um projeto de construção da sua autonomia, o que, evidentemente, não acontece num contexto desconcentrador.

Pelo viés positivista, o Estado Restrito utiliza-se do discurso da autonomia e da avaliação externa “[...] como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (AFONSO, 2000, p. 50), e assim num mesmo processo utiliza-se dos mecanismos de regulação – controlando a gestão e os resultados – e de desregulamentação – desresponsabilizando-se pelo processo, financiamento e resultados da escola.

Paro (2001, p. 109) critica a desresponsabilização do Estado Restrito implícita nas propostas governamentais e defende a necessidade da criação de condições materiais para que se construa a verdadeira autonomia escolar. Afirma o autor, referendando-se em Oliveira (1994)⁷¹, que o que temos assistido é a uma verdadeira “autonomia do abandono”,

[...] em que o Estado simplesmente se desincumbe de seu dever de financiar o ensino, deixando a escola à sua (má) sorte ou buscando soluções paliativas e parciais nas formas de privatização do ensino público que favorecem apenas os interesses particulares e restritos desta ou daquela empresa privada.

⁷¹ OLIVEIRA, Ana A. Rodrigues de. *A eleição para diretores e a gestão democrática na escola pública*. Rio de Janeiro, 1994. Dissertação de Mestrado, FE-UFRJ.

Eis presente nessa conceituação de “autonomia do abandono”, o retrato do verdadeiro processo implementado pelo Programa Escola Campeã nos seus municípios parceiros, e que tem, também, alimentado as políticas públicas brasileiras para a educação: um processo de desconcentração e privatização, pela via do discurso da autonomia escolar, quando as responsabilidades sobre a gestão e financiamento são repassadas à escola e, ao sistema, continua pertencer o poder de decisão e o controle das ações educacionais.

Podendo, por vezes, decidir e resolver algumas questões – de menor importância, diga-se de passagem – do seu cotidiano, às escolas gerenciadas pelo PEC foi repassada a responsabilidade de assumir os riscos e resultados obtidos, bem como a tarefa de buscar meios para se auto-gerirem financeiramente, abrindo caminhos para as parcerias com o setor privado e “público-privado”. Incentivando o voluntariado e a formação de parcerias, a SME afastou-se, progressivamente, do provimento das necessidades escolares, fomentou o crescimento do “público-privado”, e abriu novas possibilidades de geração de lucros para os setores privado e “público-privado”, principalmente pela via do *marketing* social.

Não obstante, a adoção de técnicas gerenciais e a exclusão da participação da comunidade na gestão da escola, bem como a busca por parcerias privadas para a promoção do que é público e estatal, evidenciam uma nova forma de privatização da educação. E, a focalização do processo educativo no Ensino Fundamental, para alunos de 7 a 14 anos, define o desenho da educação brasileira e da (in)gerência do Escola Campeã, nas redes municipais de educação.

Nesse contexto, afirma-se a soberania do Estado Amplo em relação ao Estado Restrito, transmutado pela conveniência dos interesses dos projetos de reestruturação do capitalismo, sustentado, na atualidade, pelo ideário neoliberal. Amplo e poderoso mecanismo de gerência e

exploração, o Estado Amplo intervém nos governos para a criação das condições necessárias ao desenvolvimento dos mecanismos da produtividade, mantendo-se independente desses governos.

Essa arena político-econômica desenhada pela constituição do Estado Amplo alimenta e mantém-se, dentre outros meios, através da transferência da responsabilidade social sistêmica para o nível particular, restrito. Reafirma-se nesse processo, a centralidade do “terceiro setor” na manutenção e sustentação desse Estado, atuando como mecanismo de absorção das funções estatais restritas que não interessam diretamente ao Mercado.

Essa problemática ficou evidenciada nessa pesquisa. No novo ciclo do capitalismo, as Fundações ou Institutos constituem novas modalidades da soberania empresarial, intensificando a obtenção de lucros e a perpetuação da imagem da empresa na sociedade, transplantando-a para diferentes esferas sociais, como a educacional, e colaborando com a desoneração do Estado Restrito e do capital no tratamento da “questão social”.

Sob esse intento, a privatização da dinâmica escolar impetrada pelo Escola Campeã, em Montes Claros, revelou-se como uma sofisticada investida do capital na cooptação dos espaços público-estatais, articulando novas frentes de atuação empresarial, ampliando os focos de domínio, garantindo o controle do espaço público pelo capital e fomentando a maximização do lucro das empresas que “investem” na área social, sob a denominação da “responsabilidade empresarial”. Nesse sentido, expressões como “não governamentais” e “sem fins lucrativos” apresentam-se, tão somente, como estratégias de ideologização de um fenômeno real de reestruturação da instância público-estatal, que colaboram na expansão dessa investida.

A perda da soberania da Secretaria Municipal de Educação, que de órgão central gestor da educação municipal, transformou-se em executora de um projeto do “terceiro setor”, representa, nem nível micro, a ação dessa estratégia do rearranjo “público-privado”, no processo de esfacelamento dos Estados Restritos para manutenção e soberania do Estado Amplo.

No próximo capítulo, trataremos especificamente dessa estratégia “público-privada” sustentada pelo “terceiro setor”, investigando como ela vem se configurando no atual contexto brasileiro, e quais são os impasses e perspectivas apontados por essa forma de intervenção “público-privada” na realidade delimitada pelo neoliberalismo.

CAPÍTULO 3

O REARRANJO “PÚBLICO-PRIVADO” DO TERCEIRO SETOR: CONFIGURAÇÕES, IMPASSES E PERSPECTIVAS

Sublimando a privatização da dinâmica escolar pelo discurso da parceria que levaria à construção de uma rede de educação de qualidade, o Programa Escola Campeã impetrou no município montesclarensense um verdadeiro processo de desestatização da educação pública, através da sua proposta de “doação” de autonomia às escolas, adoção de rígidos processos de avaliação externa, gestão “eficaz” da administração escolar – através da utilização de técnicas de gerenciamento empresarial – assunção do diretor como figura destacada do processo, padronização dos Planos de Desenvolvimento da Escola e modelamento do Plano Municipal de Educação.

Consonante com as regularidades impostas à organização social pela atual estratégia de vivificação do capitalismo, através do rearranjo “público-privado” do “terceiro setor”, o Programa Escola Campeã transformou a Rede Municipal de Educação numa agência de operacionalização dessa ideologia, atendendo, concomitantemente, aos princípios de descentralização/desconcentração, focalização e privatização da educação municipal.

Investigadas as condições históricas que forjaram esse rearranjo “público-privado”, onde se situam as entidades fundantes da Aliança Social Estratégica que originou o PEC, interessamos, agora, aprofundar os nossos estudos sobre o “terceiro setor”, enquanto fundamento intrínseco à compreensão desse processo de subordinação municipal à (in)gerência “público-privada”.

Realizamos nossas análises sobre o fenômeno “terceiro setor” discutindo os pressupostos, ideologias e interesses que impulsionam essa forma de intervenção social, seu financiamento, leis que o amparam, sua relação e influências nas modificações ocorridas no mundo do trabalho e, principalmente, a sua funcionalidade ao plano de reconfiguração dos Estados Restritos, dentro do atual movimento de reestruturação do capital. Apreendendo o “terceiro setor” como um fenômeno real, propomo-nos a enveredar pelo caminho do desvelamento das intenções que o sustentam.

A “(contra-)reforma” do Estado brasileiro, na década de 1990, foi decisiva para a construção do desenho que esse “terceiro setor” apresenta hoje no país, uma vez que foi pela estratégia de descentralização, privatização e focalização das políticas públicas, que instrumentalizou-se as entidades “público-privadas” como estratégia substitutiva desse Estado.

Essa assunção do “terceiro setor”, como um dos protagonistas desse processo “(contra-)reformador” do Estado Restrito, impetrou na sociedade uma ressignificação do conceito de cidadania, deslocando-a da área dos direitos para inseri-la no patamar da “solidariedade social”. Nesse intento, os direitos sociais transformaram-se em benefícios a serem adquiridos no âmbito privado ou “mendigados” na benevolência do “terceiro setor”. Instaure-se, nessa perspectiva, um reordenamento do clássico papel do Estado Restrito enquanto provedor de bens públicos, uma transposição da solidariedade sistêmica coletiva para o âmbito individual, a criação de uma nova fonte de geração de lucros para as empresas, através da “filantropia social”, uma reestruturação do mundo do trabalho – através da tercerização, fomentação do trabalho temporário e, principalmente, a viabilização de uma nova via de exploração de mão-de-obra através do trabalho voluntário – e uma multi-tributação dos serviços públicos. Nesse plano, o Estado Restrito aparece apenas como um “[...] ator destacado na promoção do

“terceiro setor”, tanto no plano legal quanto na esfera financeira, como contrapartida à retirada paulatina da responsabilidade estatal no trato com a ‘questão social⁷²’” (MONTAÑO, 2003, p. 15).

Montaño (2003, p. 225) aponta o “terceiro setor” como um dos caminhos encontrados pelo capital para esfacelar as conquistas trabalhistas que ele foi obrigado a “aceitar” durante as lutas de classes, inseridas no Estado Restrito, uma vez que, para

retirar do Estado todas [as] [...] conquistas sem criar um processo de convulsão social que pudesse levar a uma profunda crise e provável quebra institucional [era preciso]: [...] encobrir a desregulamentação dos direitos trabalhistas, [...] ocultar o esvaziamento dos direitos democráticos, [...] legitimar o esvaziamento dos direitos sociais e particularmente o recorte das políticas sociais [...].

Sob esta mesma proposição, o “rearranjo social” “público-privado” desempenha, também, o papel de desarticulador das lutas sociais e de classes, uma vez que movimentos sociais vêm perdendo espaço para as Organizações Não Governamentais (ONGs), que trazem em si a contradição de serem, muitas delas, sustentadas por recursos estatais e/ou de empresas que têm desempenhos e comportamentos contestados por outras ONGs, e que, muitas vezes, atuam diretamente em uma determinada comunidade, no mesmo espaço geográfico onde estão instaladas suas fábricas, onde exploram mão-de-obra e recursos ambientais de forma não sustentável (COUTINHO, 2003).⁷³

Assim,

⁷² Para Montaño (2003) o termo “questão social” refere-se ao oferecimento de bens e serviços sociais à população como tarefa contratual estabelecida entre o Estado Restrito e a Sociedade.

⁷³ www.rits.com.br

ao esquecer as conquistas sociais garantidas pela intervenção e no âmbito do Estado, e ao apostar apenas/prioritariamente nas ações dessas organizações da sociedade civil, zera-se o processo democratizador, volta-se à estaca zero, e começa-se tudo de novo, só que numa dimensão diferente: no lugar de centrais lutas de classe, temos atividades de ONGs e fundações; no lugar da contradição capital/trabalho, temos a parceria entre classes por supostos “interesses comuns”; no lugar da superação da ordem como horizonte, temos a confirmação e “humanização” desta (MONTAÑO, 2003, p. 18).

Laura Tavares (in MONTAÑO, 2003, p. 11) aponta esse “setor” como uma estratégia utilizada para compensar “[...] os estragos sociais causados pelas políticas neoliberais”, o que, segundo a autora, significa um retrocesso das políticas públicas transformadas em rede de solidariedade para proteger as minorias, que hoje, em seu conjunto, já se constituem como maiorias. Sob esse prisma, as ações assistencialistas desenvolvidas pelo “terceiro setor” consolidam uma relação de dependência da população a ações de benevolência social em aspectos que, por lei, já estão garantidos como direitos. Paulatinamente, essas ações retiram do Estado Restrito a responsabilidade pelas demandas sociais, outorgando-as a sujeitos que também são portadores de necessidades, a entidades filantrópicas e a empresas “responsavelmente solidárias”.

Contudo, ao nosso entendimento, essa estratégia vai mais além: há, em seu fundamento – além de uma articulação rigorosamente planejada de desoneração do Estado Restrito e do Estado Amplo – um movimento de desestatização da esfera pública e um investimento na ampliação das possibilidades de maximização de lucro das empresas.

Mistificando o conceito de cidadania, que passa a ser o de filantropia, enfraquecendo os autênticos movimentos sociais, desistoricizando e desarticulando a realidade, e transferindo o controle social da esfera estatal para um setor “terra de ninguém”, o “terceiro setor” constitui-se como um espaço rico e com emergenciais necessidades de reflexões e análises. Ao mesmo tempo, a névoa ideológica que encobre esse fenômeno e o reveste de “solidariedade social”,

através da literatura, da mídia e, principalmente dos investimentos privados, dificulta e impõe desafios para se perceber as intencionalidades subjacentes à existência deste “setor”.

Alimentadas pela propaganda midiática há, na sociedade em geral, e também no mundo acadêmico, concepções e idéias amplamente divulgadas dessa “nova” cidadania, que se apóiam em uma matriz teórica fundamentada no positivismo, percebendo o “terceiro setor” como uma produção natural do desenvolvimento da sociedade, isto é, uma resposta ao seu próprio percurso.

Defendendo uma ação “complementar” ao Estado Restrito, que se tornou, por circunstâncias políticas e econômicas, incapaz de responsabilizar-se pela oferta de bens e serviços públicos, vislumbra-se um futuro promissor e harmônico a ser promovido pelo “terceiro setor”, em parceria com esse Estado e o Mercado, porém com muitos desafios a enfrentar, para que ele possa legitimar-se, consolidar-se, sustentar-se e atender eficientemente aos seus propósitos. Nessa perspectiva, registra Andrade (in IOSCHPE, 2000, p. 77), “é necessário [...] buscar o equilíbrio através de uma *aliança construtiva e bem compreendida entre o mercado, o Estado democrático e o próprio cidadão* atuando diretamente em benefício de sua comunidade – no sentido mais abrangente da palavra” (grifo nosso).

Constituindo uma “rede de solidariedade social”, defende-se a idéia de que esse “setor” é capaz de reunir de um só lado, todos os sujeitos sociais em prol do bem-comum, através de parcerias bem sucedidas, focalização e gerenciamento eficiente de serviços e recursos.

A constituição, papel e funções do “terceiro setor” necessitam ser pesquisados com a mesma importância com que ele vem figurando-se atualmente, enquanto rearranjo social, instrumentalizado de “solidariedade social”. Se tomarmos como base a amplitude da sua

existência na atualidade e os estudos que existem, perceberemos uma enorme lacuna a ser preenchida. Alguns estudiosos, iniciativa privada e governos têm voltado o olhar para essa “nova esfera”. Outros muitos há que, em seus trabalhos, fazem referências ao tema, mas poucos são os que se propõem a realizar uma discussão mais aprofundada sobre ele, principalmente, pelo olhar das ciências humanas. Há um olhar ainda tímido, mas que tem avolumado-se significativamente nas últimas décadas, e que reflete, claramente, posturas ideológicas específicas.

3.1 O Caleidoscópico “Terceiro Setor”

A tarefa de investigar as configurações, os impasses e as perspectivas do “terceiro setor” exige uma abordagem conceitual do termo. Nesse trabalho, tal abordagem pretende transcender a ideologia mítica que envolve o termo e concebê-lo como um fenômeno gestado por um plano elaborado para intervenção na realidade social.

As mudanças que vêm ocorrendo na sociedade, ocasionadas por transformações sociais, econômicas, culturais e políticas, exigem dos sujeitos sociais “novos” encaminhamentos aos seus papéis, não só pela concretização dos objetivos que alimentam os atuais governos e a lógica do Mercado, mas também pela própria necessidade de se manterem vivos, enquanto seres sociais.

A criação do Estado Amplo e as reconfigurações sucessivas impostas aos Estados Restritos diluíram, e, em muitos casos, inverteram os papéis dos governos e do Mercado na

administração da sociedade, abrindo espaço para a constituição do “novo setor”, que vem ocupando o espaço social de maneira vultosa nos últimos anos. Emergindo, preponderantemente, da Sociedade Civil – mas com constituições nos âmbitos estatal e mercadológico, também – tem-se um auto-denominado “terceiro setor”, produzido pelo rearranjo social.

Traduzida do inglês *third sector* e integrante do vocabulário sociológico americano (FERNANDES in IOSCHPE, 2000), a expressão “terceiro setor” é utilizada para designar as organizações “não governamentais”, de interesse “público-privado”, “sem fins lucrativos”, porém desliza pelas mãos dos teóricos, numa espantosa diversidade conceitual, devido à sua fluidez constitutiva, função ideológica e amplitude de “propósitos” que agrega, ao contrário do que afirma Cardoso (in IOSCHPE, 2000, p. 7), que atribui esta imprecisão à recenticidade do mesmo na sociedade brasileira:

[...] tudo isso é novo e está se configurando debaixo dos nossos olhos. O próprio conceito de Terceiro Setor (*sic*), seu perfil e seus contornos ainda não estão claros nem sequer para muitos dos atores que o estão compondo. São vários os termos que temos utilizado para caracterizar este espaço que não é Estado nem mercado e cujas ações visam ao interesse público: iniciativas sem fins lucrativos, filantrópicas, voluntárias.

Com as nuances com as quais vem se constituindo na atualidade – enquanto conceito cunhado de “terceiro setor”, diferenciando-se do Estado Restrito e Mercado, e propondo-se a superar a lacuna criada pela ideológica dicotomia público/privado – esse rearranjo social apareceu em 1978, nos Estados Unidos, com John D. Rockefeller III. No Brasil, ele veio pelas mãos de Margarida Ramos, da Fundação Roberto Marinho, durante a realização do *III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor*, realizado em setembro de 1996, no Rio de Janeiro, demonstrando que, tal como afirma Montaño (2003, p. 53), esse conceito “[...] foi cunhado

por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe nas transformações necessárias à alta burguesia”.

Em Cardoso (in IOSCHPE, 2000, p. 8) encontramos uma versão mistificada sobre o “surgimento” dessa “nova configuração setorial”:

tenho a convicção de que o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público. Isso enriquece e complexifica a dinâmica social.

Ao contrário do que ideologiza a autora, a transmutação social causada pelo “terceiro setor” retira do espaço da Sociedade Civil toda a característica política de espaço público consolidado por lutas sociais. Por isso, precisar o conceito “terceiro setor” é uma tarefa que impõem muitos desafios, tanto pela força ideológica que o mesmo evoca, quanto pela variedade de entidades que vem se organizando, formal ou informalmente, sob essa designação.

A própria Cardoso (in IOSCHPE, 2000, p. 8) traduz bem essa multi-variedade de organizações presente nesse “setor”:

o Terceiro Setor (*sic*), [...] é um campo marcado por uma irreduzível diversidade de atores e formas de organização. [...] Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como as mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, da cultura e do lazer. Engloba as múltiplas experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente temos observado o fenômeno crescente da

filantropia empresarial, pelo qual as empresas concretizam sua responsabilidade e compromisso com a melhoria da comunidade.

Essa variedade constitutiva do “setor” explica, em parte, a imprecisão terminológica que o termo apresenta e que, ainda hoje, é foco de discussões, ambigüidades e contestações entre os pesquisadores, como podemos auferir de Montaño (2003, p. 56-57):

que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesses político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal?

Montaño (2003) atribui essa diversidade conceitual do termo à sua característica eminentemente ideológica. Para ele, “sem a realidade como interlocutora, como referência, acaba-se por ter diversos conceitos diferentes” (MONTAÑO, 2003, p.59). Thompson (in IOSCHPE, 2000, p. 42) interpreta essa inconsistência identitária do “terceiro setor” em função da crise de identidade pela qual têm passado todas as instituições humanas, em especial o Estado Restrito e o Mercado, desde o final do século XX, quando

praticamente todas as instituições e “setores” sociais estão enfrentando graves problemas de identidade, no sentido de saber qual é o seu papel diante das mudanças sociais, políticas, econômicas e globais das últimas décadas. Hoje, se perguntássemos o que é o Estado ou o que é a empresa, acredito que nenhum funcionário público ou pensador do Estado, assim como nenhum empresário ou pensador da empresa, poderia definir qual é o seu papel nos anos que vêm pela frente.

No entanto, o que Thompson (in IOSCHPE, 2000) não revela é que essa crise identitária, que mistura e confunde as instituições humanas, é conseqüência da “confusão” criada pela intervenção capitalista que originou um Estado Amplo soberano aos Estados Restritos, que passaram a dividir com o setor mercadológico funções e papéis que antes lhe eram peculiares.

Durante o *IV Encontro Ibérico-Americano do Terceiro Setor* realizado na Argentina, em 1998, numa tentativa de delimitar o “setor” e “evitar sua descaracterização pela multiplicidade de características que vinha ganhando”, definiu-se como características inerentes a essas organizações: serem organizadas e institucionalizadas, privadas, auto-administradas, não governamentais, sem fins lucrativos e de associação voluntária⁷⁴ (THOMPSON; SALAMON in IOSCHPE, 2000; MONTAÑO, 2003). Mas, ainda assim, encontramos abarcadas nesse “setor” entidades que atendem parcialmente a esses requisitos.

Na busca pela construção da sua identidade, o “terceiro setor” procura afirmar a sua função em torno da “solidariedade” e “filantropia social”. Mas qual seria a função do “terceiro setor”? O “bem-estar público” é sempre apregoado como a sua meta, mas a determinação da sua função está, segundo alguns autores, por ser construída:

não podemos dizer que papel do “Terceiro setor” (*sic*) seja este ou aquele. É, em si mesmo, um campo onde se produz um choque de valores e tendências, dinâmico e mutável. É difícil afirmar que existe um interesse comum, ainda que existam vários pontos e trajetórias históricas em comum (THOMPSON, in IOSCHPE, 2000, p. 45).

Porém, pelo contexto histórico no qual vem se instituindo, não há como negar a funcionalidade da sua constituição ao projeto neoliberal de reestruturação produtiva do capital. Funcionalidade esta que, na verdade, possui uma dupla função: o “terceiro setor” não apenas apresenta-se funcional à “(contra-)reforma” dos Estados Restritos – já que contribui com as estratégias descentralizadoras/desconcentradoras, privatizantes e focalizadoras, minimizando não apenas seus impactos junto à população, como também se tornando corpo delas, e com a desoneração do capital às respostas das necessidades sociais – como também à

⁷⁴ Essas características também fazem parte da definição adotada pela “[...] metodologia *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais) elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade Johns Hopkins, em 2002” (IBGE, 2004, p. 13).

transformação ideológica da Sociedade Civil em espaço “público-privado”, retirando-lhe todo o caráter político, dialético e social, impresso pelas lutas e conquistas sociais, populares, trabalhistas, descaracterizando-a como espaço de conflitos, transformando-a em espaço harmônico de formação de parcerias para o bem comum.

Mesmo considerando o histórico, a funcionalidade e as características com as quais vêm se constituindo as organizações “público-privadas” pertencentes a esse “terceiro setor”, nesse trabalho, por questões práticas e para evitar confusão teórica – dada que essa discussão necessita de aprofundamentos posteriores e que hoje já se encontra “popularizado”/ “consensualizado” o termo “terceiro setor” – continuaremos a utilizar o termo “terceiro setor” para nos referirmos às decantadas organizações “não governamentais” e “não lucrativas” que vêm desenvolvendo atividades paralelas de oferta, parcial e não permanente, de serviços, distribuição de bens e advocacia social a segmentos “carentes” da sociedade, baseando-se em “solidariedade social”, “ajuda mútua” e “auto-ajuda” (MONTAÑO, 2003). Não obstante, deixamos bem claro que, na verdade, trata-se de um fenômeno real, uma estratégia de intervenção social dentro do projeto de reconfiguração dos Estados Restritos, em tempos de reestruturação do capitalismo.

3.2 O Público, o Privado e o “Público-privado”

As discussões sobre o público e o privado, no cenário brasileiro, têm se pautado, fundamentalmente, em torno da abordagem da (produzida) dicotomia na qual os dois termos têm sido apresentados tanto nos textos oficiais e nos midiáticos, quanto nos acadêmicos

(DUPAS, 2003; LOMBARDI *et al.*, 2005; SILVA JR, 2005; ADRIÃO; PERONI, 2005; NEVES *et al.*, 2005). Nessa seção, propomo-nos a analisar, especificamente, a configuração das esferas pública e privada, através de uma breve retomada histórica da constituição destas, como referência ao entendimento da configuração do rearranjo social “público-privado”, forjado, como vimos afirmando, pelas políticas neoliberais de reestruturação do capital.

A origem das esferas pública e privada, segundo Habermas (1984), pode ser encontrada na Grécia Antiga, onde a “polis” – esfera comum aos cidadãos livres – encontrava-se separada da esfera “oikos” – a particular a cada indivíduo. Essa separação, no entanto, não se expressava em contradição, e sim, em contraposição. Dupas (2003) registra que, nesse tempo, os gregos concebiam o espaço público como espaço social de debates e conflitos.

Foi na Idade Média que “[...] foram transmitidas as categorias de público e privado nas definições do Direito Romano: a esfera pública como ‘*res pública*’” (HABERMAS, 1984, p. 17). Contudo, a ampliação do espaço público dá-se a partir do século XVIII, com o advento do Iluminismo, e consolida-se

[...] com as revoluções americana e francesa, juntamente com a institucionalização de certos direitos políticos e civis, e a constituição do sistema judiciário para mediar conflitos. A decadência do chamado *antigo regime* foi acompanhada pela formação de uma nova cultura urbana burguesa. Durante esse período, o espaço público significou os vínculos de associação e compromisso que existem entre pessoas que não são unidas por laços familiares; [...] ele adquiriu uma característica libertadora da opressão familiar e social pelo anonimato propiciado pelas grandes cidades (DUPAS, 2003, p. 29, grifo do autor).

Conclui Dupas (2003, p. 29-30):

o Iluminismo representou, até certo ponto, uma tentativa de equilíbrio entre a esfera do público e do privado. Não há ainda uma noção clara de espaço

privado, mas sim uma distinção entre o público – espaço da cultura, criado pelos homens – e o privado, personificado na família como parte da condição humana e do *estado de natureza*. A esfera pública burguesa era um espaço social de intermediação envolvendo instituições e práticas sociais. De um lado, Estado e sociedade civil; de outro, interesses privados dos indivíduos incluídos na vida familiar, social e econômica (grifo do autor).

É nessa época, segundo Dupas (2003), que surgiu a figura do cidadão e das suas demandas, e, em contraposição a essa efetivação do espaço público e em defesa do espaço privado, reforçou-se o papel da família burguesa.

Nesse contexto, é a criação do Estado moderno que retoma os termos público e privado, possibilitando-os voltar a figurarem-se efetivamente no meio social, já que as “[...] duas categorias jurídicas [...] se tornaram importantes e fundamentais com a consolidação da sociedade burguesa nos séculos XVIII e XIX” (LOMBARDI in LOMBARDI *et al*, 2005, p. 81).

Lombardi (in LOMBARDI *et al*, 2005, p.79) entende que

[...] o sentido de *público* e *privado* só pode ser entendido por referência à época moderna, ao advento do modo capitalista de produção, que *re-introduziu* esses termos para mascarar o exercício do poder do Estado por uma classe, em seu próprio benefício, jogando uma cortina de fumaça sobre as relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo, para o bem de todos (grifos do autor).

Marx e Engels (2001, p. 61), em 1848, já denunciavam o caráter político e classista do poder público e anunciavam que ele só perderia essa característica numa sociedade organizada por associação de indivíduos, isto é, com o fim da luta de classes: “em sentido próprio, o poder público é o poder organizado de uma classe para a opressão da outra”.

John Locke, expoente do pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII, apreende a criação do

Estado moderno como momento de institucionalização do público na esfera das relações humanas, apresentando-o em contradição ao espaço privado dos interesses, direitos e propriedades privadas. Alias, foi a teoria liberal burguesa que dicotomizou essas duas esferas.

Para Locke, o homem abre mão do seu estado de natureza – que lhe confere a liberdade perfeita e o poder individual (isolado) – através de um pacto inicial – “[...] pelo qual ele juntamente com outros se incorpora a uma sociedade” (LOCKE in WEFFORT, 2003, p. 97) – que origina tanto a sociedade quanto o Estado objetivando “[...] a mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de propriedade” (LOCKE in WEFFORT, 2003, p. 99). A razão da existência desse pacto é evitar o estado de guerra gerado pelos conflitos de interesses, já que a fruição do estado de natureza

é muito incerta e está constantemente exposta à invasão de terceiros porque, sendo todos reis tanto quanto ele, todos iguais a ele, e na maioria pouco observadores da equidade e da justiça, a fruição da propriedade que possui nesse estado é muito insegura, muito arriscada (LOCKE in WEFFORT, 2003, p. 98-99).

A criação dessa sociedade e desse Estado⁷⁵ representa uma origem democrática do poder político, já que o mesmo, para o teórico, fundamenta-se nas instituições políticas originadas do pacto e não do poder isolado dos indivíduos. Porém, se na Idade Média a sociedade e o Estado (poder político) eram inseparáveis, e na tradição da hereditariedade se constituíam em objetos de herança, na sociedade burguesa moderna essa união se desfaz, já que a transmissão da propriedade privada não corresponde, necessariamente, à transmissão do poder público e vice-versa (GRUPPI, 2000).

⁷⁵ Em Locke esses dois conceitos, sociedade e Estado, aparecem juntos, mas com sentidos diferentes (GRUPPI, 2000).

A sociedade política burguesa – Estado – deveria garantir e tutelar o direito à propriedade privada, e a sociedade civil agregar os direitos da propriedade regendo-se por normas e leis diferentes (LOMBARDI, in LOMBARDI *et al*, 2005). A partir dessa constatação,

[...] fica evidente a base burguesa dessa concepção [lockeana]. Já estamos numa sociedade em que nasceu o mercado, onde a relação entre os homens se dá entre os indivíduos que estabelecem entre si contratos de compra e de venda, de transferência de propriedades, etc. Essa realidade individualista da sociedade burguesa, alicerçada nas relações mercantis e de contrato, expressa-se na ideologia política, na concepção do Estado (GRUPPI, 2000, p. 15).

Nota-se que aqui, o público-estatal aparece como uma instância servidora de interesses privados e subordinado ao contrato que o originou; assim, mesmo constituindo-se soberano, o Estado pode ser desfeito, se a base do contrato for rompida: a garantia da liberdade que está em função da propriedade. Nesse contexto, “o Estado ou o que é estatal não é público ou do interesse público, mas tende ao favorecimento do interesse privado ou aos interesses do próprio Estado com sua autonomia relativa” (SANFELICE in LOMBARDI *et al*, 2005, p. 182).

A visão burguesa orientadora da teoria lockeana revela uma distinção entre a sociedade política e a sociedade – que ainda não é civil – e, dessa forma entre as esferas pública e privada, demonstrando que

[...] os conceitos de público e privado constituem categorias filosóficas e políticas fundamentais às diversas vertentes da concepção liberal que, enquanto parte dessa concepção de mundo, servem para fundamentar e justificar a indissociabilidade entre a liberdade e a propriedade privada, bem como a distinção burguesa entre sociedade civil e Estado (LOMBARDI in LOMBARDI *et al*, 2005, p.86).

Também no liberal Emmanuel Kant (1727-1804), encontramos uma teorização a cerca da dicotomia do público e do privado.

De matriz jusnaturalista, a ótica kantiana separa a moral do direito, colocando a primeira na esfera da consciência, e a segunda na da cidadania, no exercício dos direitos e deveres relativos à legalidade. No âmbito da consciência moral localizam-se os deveres éticos, e no do direito, os deveres de cidadania, respondendo

[...] à teoria da subordinação da consciência ao Estado, própria do absolutismo, quando se entendia que os governantes exerciam o poder por delegação divina. Várias formas do Estado, principalmente as teocráticas e as totalitárias, defendem essa doutrina de subordinação. Evidentemente, o liberalismo, ao defender entre outras liberdades a liberdade de pensamento, cria conceitos capazes de separar a esfera pública da legalidade da esfera privada da moralidade (GOMES, in LOMBARDI *et al*, 2005, p. 157).

Em Kant (in WEFFORT, 2003b, p. 75), na esfera do direito encontram-se sub-divididos o direito público e o direito privado, já que, para o filósofo

a suprema divisão do direito (*Naturrecht*) não pode ser entre o direito *natural* e o direito *social*, como pensam alguns, mas entre direito natural e direito *civil*. O primeiro chama-se direito *privado*; o segundo direito *público*. O *estado de natureza* não é oposto ao estado de sociedade, mas à sociedade civil, pois no estado de natureza, pode haver uma sociedade, mas não uma sociedade *civil* (a qual assegura a propriedade através do direito público). Por isso, o direito no estado de natureza chama-se direito privado (grifos do autor).

Está presente, na teoria kantiana, a concepção liberal burguesa do público em função do privado, ou seja, da manutenção da propriedade privada, que representa a esfera particular, privada. Há, dessa forma, uma aproximação, e até mesmo uma mesclagem do público com o estatal, passando os mesmos a figurarem como sinônimos. Ao mesclar-se o público com o estatal – e entendido que ainda hoje, sob o ideário neoliberal, e na realidade do Estado Amplo,

é essa a matriz que orienta ideologicamente a sociedade – podemos considerar que não existem entes ou serviços públicos, em sociedade de tez capitalista, uma vez que o Estado Restrito, responsável pela administração e controle do que é público-estatal “[...] é, ele próprio, um instrumento de realização dos interesses privados da classe que detém o poder” (ALVES in LOMBARDI *et al*, 2005, p. 107-108).

Há, a partir desse entendimento, na área educacional, escolas privadas e escolas estatais. A primeira, para as classes proprietárias e seus gestores, e a outra para as classes populares, já que, estando o Estado Restrito a serviço dos interesses privados de determinada classe social, poderá, por conseguinte, ter as suas escolas desenvolvendo o mesmo papel, como concebido por Sanfelice (in LOMBARDI *et al*, 2005, p. 179):

o que é ideologicamente explicitado como educação pública, na realidade, destina-se ao interesse privado, e a educação estatal assim deve ser denominada, pois não é do interesse comum, do público, mas do privado. Assim, *o Estado e a educação estatal estão constituídos não para preservar os interesses comuns dos seres humanos que não possuem a propriedade privada dos meios de produção, mas para garantir que estes sobrevivam em certas condições e que possam vender a sua força de trabalho, única fonte de riqueza, para os proprietários dos meios de produção, para os possuidores do capital e, se possível, dentro de uma ordem política que se convencionou denominar democracia* (grifo nosso).

Dessa forma, se o público no Brasil é sinônimo de estatal, e o Estado Restrito, na nossa sociedade, atende a interesses privados, podemos concluir que, nessa realidade, o público é privado, ou seja, não há uma dicotomia, ou como querem alguns, “[...] uma problemática do público e do privado, mas a problemática é a ausência de uma educação de interesse público” (SANFELICE in LOMBARDI *et al*, 2005, p. 184).

Diante dessa constatação, emerge-se uma outra questão: sendo o público, nas sociedades

capitalistas, privado, qual o sentido da “nova” configuração “terceiro setor”, onde se posiciona o “público-privado”?

Novamente reportamo-nos ao caráter mítico-ideológico da categorização burguesa, na busca de encontrarmos resposta a essa indagação. Se o público é referente ao estatal, e o estatal atende a interesses privados, o público é privado, e uma categorização “público-privado” só pode indicar um avanço ainda mais feroz do privado na apropriação do que ainda constitui-se como estatal. Sob o discurso do “público-privado” a esfera privada-mercantil encontra maior facilidade para apoderar-se do que ainda figura-se sob o espaço estatal, via privatizações e, principalmente, através do estabelecimento de parcerias entre entidades do denominado “terceiro setor” e o Estado Restrito e/ou a Sociedade Civil.

Instauradas nessa configuração instrumentalizada de “terceiro setor”, várias ordenações jurídicas desempenham múltiplos papéis, que vão desde a defesa de causas individuais localizadas a causas humanitárias coletivas. Essa generalidade alcançada por essas entidades garante que elas possam assumir funções públicas ou coletivas, o que lhes garante focos diferenciados, já que nem tudo que é coletivo tem caráter público, ao passo que a assertiva contrária é (ou deveria ser) verdadeira.

As organizações com foco nas necessidades coletivas podem ter fins privados e referirem-se a quaisquer grupos de cidadãos que, por vontade e objetivos próprios se associam, sem “[...] a pretensão ou a obrigação de atender a um interesse comum da sociedade e, portanto, que não estão voltados para o bem comum ou para a chamada utilidade pública” (FRANCO⁷⁶ *apud* COELHO, 2002, p. 59). Exemplificam essas organizações coletivas de interesses privados os

⁷⁶ FRANCO, A . de. A questão do fim público das organizações do terceiro setor. Em *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. São Paulo: PNUD/IPEA, 1997.

sindicatos de categorias profissionais, associações de bairro, grupos que se reúnem para discutir e promover ações pontuais de estudos ou interesses próprios, dentre outras.

Ao contrário, partindo do entendimento de que público deveria referir-se àquilo “[...] que convém a *todos de igual maneira* para a sua dignidade” (TORO in IOSCHPE, 2000, p. 37, grifo nosso), as organizações que possuem fins públicos deveriam desenvolver, obrigatoriamente, ações universais de interesse comum, para o bem de todos, fosse na prestação de serviços públicos, na oferta de bens ou na advocacia de direitos sociais. É o próprio Toro (in IOSCHPE, 2000, p. 38) quem reafirma a característica essencial do “público”:

quando o setor público *convém de igual maneira a todos* (ou seja, quando é realmente público), a sociedade ganha em igualdade e, assim, em governabilidade. *Quando o setor público não é de igual qualidade para todos*, contribui para a desigualdade e, em sentido rigoroso, não se poderia chamar serviço público (grifos nossos).

Essa inserção de Toro (in IOSCHPE, 2000) reafirma o caráter classista do Estado Restrito, na sociedade capitalista, o que lhe imprime características privadas, e encaminha-nos a mais um entendimento do rearranjo “público-privado”. Se a característica pública remete à agregação universal igualitária do “todos”, na expressão “público-privado” a palavra privado adjetiva o substantivo público, parcializando o seu significado, qual seja: para alguns poucos, já que as suas entidades, em geral, desenvolvem ações focalizadas e oferecem bens de qualidade diferenciada.

A Lei nº 9.790/99, que criou a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), normalizou a sua qualificação, e instituiu e disciplinou o “Termo de Parceria”. Essa nova legislação, na verdade, veio legalizar uma figura criada pela

“(contra)reforma” do Estado brasileiro, na década de 1990: as organizações sociais. Dispõe o seu art. 1º que

podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os seus respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por essa Lei (SZAZI, 2003, p. 209).

Atualmente, no Brasil, a constituição como pessoa jurídica de direito privado personifica essas organizações, excluindo-as do direito público, podendo as mesmas figurar-se de duas formas: como sociedade civil (quando possui fins lucrativos), ou como associações ou fundações (quando não tem fins lucrativos). Nesse caso, uma OSCIP vai se constituir, sempre, ou como associação ou como fundação, pois além do caráter público, caracterizam essas entidades a obrigatoriedade de “não possuírem fins lucrativos”.

Mas, nesse contexto do rearranjo neoliberal do “público-privado”, o que autoriza uma entidade a classificar-se como “sem fins lucrativos”?

No mesmo art. 1º dessa Lei, o parágrafo 1º responde, juridicamente, a essa pergunta:

considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social (SZAZI, 2003, p. 209).

Aqui, encontramos uma questão fundamental: mesmo caracterizando-se sem fins lucrativos, a Lei dá a essas entidades abertura para gerar lucro, desde que o mesmo não seja repartido entre os seus, e, sim, aplicado integralmente nas atividades da própria entidade. Se pode haver

geração de lucro, mas ele não pode ser dividido, por que empresas, cujo objetivo primeiro é a geração de lucro, investem nessas entidades? Por que empresas de caráter eminentemente mercadológico passam a interessar-se por ações de ‘amor à humanidade’, como traduz o termo filantropia? Quais os interesses que velam esses investimentos?

Ao tentar diferenciar-se das organizações originadas no âmbito estatal ou mercadológico, o “terceiro setor” vive a contradição de negar a “[...] lógica do Mercado e do Estado, [mas recorrer] [...] a esses dois setores para obter uma parte significativa dos seus recursos financeiros, gerando situações de colaboração, dependência e mesmo de subordinação (FALCONER; VILELA, 2001, p. 16).

Se as organizações do “terceiro setor” se contrapõem a essas lógicas, como explicar as parcerias e colaborações que estabelecem com o Estado Restrito e o Mercado?

Procurando personificar uma contraposição e considerando o Estado Restrito falido e incapaz de formular e gerir políticas públicas, os defensores do “terceiro setor” atribuem-lhe uma ação complementar e não substitutiva a desse Estado, como concebida por MARCOVITCH (in IOSCHPE, 2000, p. 121):

se de um lado a presença do Estado é imprescindível, de outro atribuições nos campos da cultura, das artes, da solidariedade humana, da defesa da natureza podem ser *compartilhadas com entidades não governamentais*. Entidades criadas por iniciativa de grupos de cidadãos dispostos a engajarem na busca de um ideal são necessárias para a defesa de uma causa de interesse social (grifo nosso).

Mas, é possível encontrar em outros autores declarações explícitas de intenção substitutiva do Estado Restrito. Por exemplo, escreve Rifkin (in IOSCHPE, 2000, p. 200) que essas entidades:

têm de compreender que o *governo está começando a desaparecer da vida das comunidades, que seu papel é cada vez menos importante, que está passando a delegar verbas e programas*. O mercado está tornando-se cada vez mais globalizado e não interno. Que vai acontecer com as fundações? *A responsabilidade da vida cívica passará a ser delas e do setor não governamental. Esse é o processo de libertação* (grifos nossos).

Montaño (2003, p. 12) alerta-nos sobre esse “processo de libertação”, já que

é justamente esse caráter “substitutivo” e não complementar que desmascara as supostas “parcerias” entre o “Estado e a Sociedade”. Ao abandonar-se a constituição de redes públicas permanentes capazes de oferecer bens e serviços justamente onde eles são mais necessários, ficam evidentes a fragmentação das ações e o seu caráter emergencial e provisório. Substituem-se programas nacionais e regionais por iniciativas “locais” incapazes de dar uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nulo quando se trata de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza e/ou “exclusão”. Caímos no reino do “minimalismo”, onde pequenas soluções *ad hoc* são mostradas como grandes exemplos pelo governo e pela mídia.

Entendemos que esta é uma das grandes tarefas do “terceiro setor”: apresentar-se como provedor de ações complementares às estatais, fazendo parte de um plano neoliberal de minimização do Estado Restrito, ao máximo, nas suas ações sociais. Ao alterar um padrão de resposta social sistêmica e universal às demandas sociais – de responsabilidade da sociedade e governança estatal – substituindo-a por uma individual, aleatória, baseada no “bom coração” e na boa vontade, o “terceiro setor” desresponsabiliza o Estado Restrito de suas tarefas, desonera o capital da obrigatoriedade de sustentar ações civis e empreende no cidadão comum e nas comunidades uma auto-responsabilização pela sua situação e necessidades. Como observa Dupas (2003, p. 19) “[...] o poder do Estado vai sendo substituído pela influência direta de organizações instrumentais que perseguem a realização contextual de objetivos particulares”.

Em Andrade (in IOSCHPE, 2000, p. 75), encontramos presente, claramente, essa intencionalidade substitutiva:

o Estado, que foi a grande vedete do século, encolhe-se, encabulado ante os desastres que causou. Discute-se qual a sua verdadeira dimensão, mas a preocupação é antes com o mínimo indispensável com que a magnitude necessária ou tolerável. [...] [e] o mercado não transcende o econômico: é incapaz de suprir as necessidades humanas no imenso campo da busca da liberdade, da criatividade, do amor e da felicidade.

Essas ações configuradas, ora veladamente, ora explicitamente, são justificadas, por esses autores, pela capacidade e eficiência superiores das entidades que figuram no “terceiro setor”, em relação aos outros dois (o corrupto e o “satânico”), mas que, como já afirmamos, não encontram-se fundamentadas em nenhuma proposição séria (DONAHUE, 1992).

Nesse sentido, analisemos três argumentos apresentados por Coelho (2002) a favor dessa “pseudo-eficácia” preponderante do “terceiro setor”:

- a) “Os serviços das organizações sem fins lucrativos *são oferecidos sempre numa escala muito menor* do que os prestados pelas instituições públicas. Isso facilitaria sobremaneira seu gerenciamento” (p.83, grifo nosso). Não há dúvidas que quanto menor uma empresa, uma escola, uma instituição, maior facilidade de gerenciamento ela pode apresentar. Porém, o que está em jogo aqui é a clara diminuição da cobertura social pelo vetor da focalização dos serviços públicos, oferecidos sempre numa escala decrescente de cobertura;
- b) “Como a atuação de organizações desse tipo está estreitamente vinculada a uma comunidade e/ou a um grupo de indivíduos, sofre por parte destes, pelo menos em tese, um certo *controle*. Esse *controle comunitário* assegura, de certa forma, a *qualidade do serviço*, [grifos da autora], pois o usuário tem acesso facilitado na instituição, podendo reivindicar melhorias com maior eficácia. Parte-se do pressuposto de que *os consumidores não são suficientemente equipados de instrumentos e informações para julgar a qualidade dos serviços oferecidos*. Se estes são oferecidos por organizações do terceiro setor, a comunidade terá um serviço com qualidade igual,

ou melhor, do que o oferecido pelas empresas privadas e a preços mais acessíveis ou até mesmo gratuitos” (p.84, grifos nossos). Como entender o controle comunitário, se já está se afirmando que “*os consumidores não são suficientemente equipados de instrumentos e informações para julgar a qualidade dos serviços oferecidos*”? Além do mais, sabemos que, raros casos em contrário, a direção, o planejamento e a decisão dos projetos do “terceiro setor” não estão nas mãos das comunidades, mas, sim, dos financiadores da ação e seus agentes consultores, e quando, na melhor das hipóteses, há um envolvimento da comunidade, ele é parcial, restrito a alguns membros do grupo, em algumas ações desenvolvidas;

- c) “A produção de serviço ou bem público por essas organizações tem, geralmente, um *custo mais baixo* do que aqueles produzidos pelo mercado ou pelo setor público, o que torna positiva a relação custo/benefício. *Um dos fatores de barateamento de custos é exatamente a isenção fiscal*” (p.84, grifos nossos). Não há o que discutir: quando diminuimos a quantidade e/ou qualidade de qualquer bem ou serviço, diminui-se o seu custo. Além disso, se contarmos com mão-de-obra barata e, mais ainda, gratuita/voluntária, a relação custo/benefício eleva-se. Contudo, desconsiderar a isenção fiscal como custo/investimento do Estado Restrito na oferta dos serviços do “terceiro setor” é, no mínimo, um engano. Quando, por exemplo, esse Estado fornece descontos a uma empresa para que ela repasse esse valor a entidades “público-privadas”, ele está, na verdade, deixando de recolher recursos para o provimento dos serviços públicos. Há claramente, aqui, valor/gasto sendo desconsiderado, como se a isenção não representasse custo. A não arrecadação estatal significa um custo indireto, já que o Estado Restrito deixou de receber. Nesse contexto da isenção fiscal, um fato é alarmante: a isenção fiscal que representa um gasto para o Estado Restrito, funcionalmente, figura-se, perante a quem o recebe, como um investimento/gasto de

quem o está oferecendo – no caso as organizações do “terceiro setor” ou a empresa doadora – ou seja, o dinheiro investido pertence ao Estado Restrito, mas apresenta-se como doação da iniciativa privada.

A “propaganda eficiência” do “terceiro setor” é altamente ideológica, mítica, favorável ao plano reestruturante do capitalismo, e em momento algum atesta qualquer garantia de qualidade em relação ao Estado Restrito. E nesse contexto, o público e o privado acoplam-se nessa sofisticada estratégia de rearranjo social, denominada “terceiro setor”.

3.3 A Teoria da Trissetoridade: Equívocos e Fragmentação da Sociedade Humana

O reconhecimento da existência de um “terceiro setor” na formação da sociedade humana implica na consideração de que essa é compartimentalizada em setores marcadamente distintos, com vidas próprias e autônomas: um que engloba todo o aparato estatal, outro que reúne os negócios mercadológicos e um terceiro que abrange as ações “público-privadas”.

Essa trissetorização da sociedade, segundo Fischer (2002, p. 30-31),

nada mais é do que uma proposta de arranjo das organizações formais em uma tipologia que as cataloga em três categorias – Estado, Mercado e Terceiro Setor (*sic*) – de acordo com critérios pré-definidos. Esses critérios variam pouco entre os autores, destacando-se comumente: a origem do capital, dos recursos financeiros e materiais e da pessoa jurídica; a formalização jurídico-legal; a responsabilidade legal e administrativa; o tipo de atuação/missão e de atividades-fim executadas pela organização.

Antagonicamente, a teoria da trissetorização social, que nos remete a uma idéia de

compartimentalização, de separação rígida da sociedade em três setores, com papéis e funções pré-definidos e distintos, é utilizada para explicar um fenômeno que, na verdade, vem formando uma “[,,] zona cinzenta entre o espaço público e o espaço privado” (OLIVEIRA in DUPAS, 2003) criando uma “nova” frente que tem absorvido funções da instância estatal e mercadológica, contribuindo para a mesclagem das funções sociais numa diluição dos papéis de cada um, e provocando uma “anarquia” sistêmica, quando já não se sabe, ao certo, a quem cabe qual função. “Estamos testemunhando um realinhamento dos setores negocial, civil e governamental ao redor do mundo” (FISCHER, 2002, p. 19), isto é, uma ressignificação, um rearranjo da realidade social, de acordo com o plano neoliberal.

Concebido dessa forma, esse modelo trissetorial – de origem positivista, desenvolvido por autores anglo-saxões, no início da década de 1990 (FISCHER, 2002) – pode ser assim ilustrado:

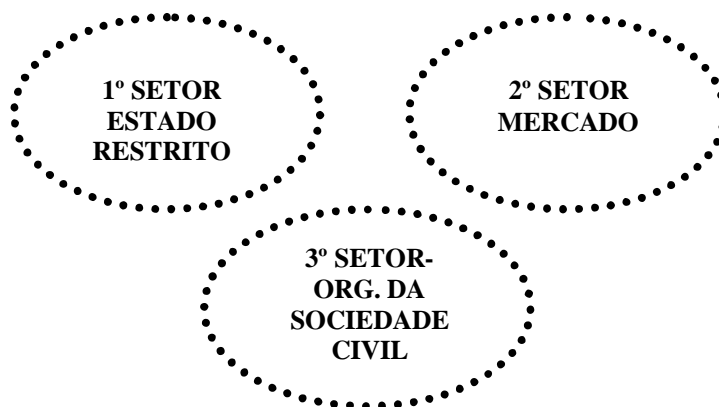


FIGURA 4 - A Organização da Sociedade Humana, na Perspectiva da Setorização

Há nessa concepção, pelo menos, dois erros teóricos fundamentais. O primeiro refere-se à desconsideração da anterioridade histórica inerente à Sociedade Civil, o que por si só, lhe conferiria, nessa incoluta setorização, a designação de “primeiro setor”, já que “[...]”

historicamente, é a sociedade que produz suas instituições, o Estado, o mercado (*sic*) [...]” (MONTAÑO, 2003, p. 54).

Fernandes (in IOSCHPE, 2000, p. 26) retrata essa anterioridade da Sociedade Civil em relação ao Estado Restrito e ao Mercado, afirmando que

esse [Sociedade Civil] é um conceito do século XVIII que desempenhou papel importante na filosofia política moderna, sobretudo entre autores da Europa continental. *Designava um plano intermediário de relações, entre a natureza, pré-social, e o Estado, onde se completaria a socialização pela obediência a leis universalmente reconhecidas.* No entendimento clássico, *incluía a totalidade das organizações particulares que interagem livremente na sociedade (entre as quais as empresas e seus negócios), limitadas e integradas, contudo, pelas leis nacionais.* O conceito foi recuperado na América Latina no período recente das lutas contra o autoritarismo (como, aliás, também no Leste europeu) (grifos nossos).

O segundo erro refere-se à negação da existência da Sociedade Civil independente das organizações “não governamentais” e “sem fins lucrativos” que possam se formar a partir dela, e das relações que se possam estabelecer daí em diante. A Sociedade Civil é muito maior e muito mais abrangente do que um conjunto de entidades que se possam constituir no seu seio, além disso, nem toda organização criada na esfera desta, pertence ao designado “terceiro setor”. É preciso salientar também, que muitas das organizações que figuram nesse “setor” têm sua origem, não diretamente na Sociedade Civil, mas dentro de empresas, ou do próprio Estado Restrito, sendo, posteriormente, transportadas para a esfera daquela. As fundações, conhecidas como “braços sociais” das empresas e a abertura dada pela Lei das OSCIPs para instauração de concursos pelo Estado Restrito, para financiamento de projetos, através dos termos de parcerias, são exemplos muito claros da possibilidade originária tripla dessas entidades “público-privadas”.

Para Fernandes (in IOSCHPE, 2000) foram as lutas sociais pela democratização que

conferiram à Sociedade Civil um *status* de espaço não-governamental, de efetivação da cidadania, retirando dela qualquer sentido político (Estado Restrito) ou econômico (Mercado), demarcando, dessa forma, um espaço de integração cidadã. Entretanto, ao nosso entendimento, essa característica integradora de cidadania conferida por Fernandes (in IOSCHPE, 2000) à Sociedade Civil, ao contrário do que firma o autor, imbuí-lhe, fundamentalmente, de características políticas e econômicas, uma vez que, é no seu interior, que ocorrem as múltiplas relações humanas.

Salamon (in IOSCHPE, 2000, p. 108) refere-se à Sociedade Civil não como “[...] um único setor, mas às relações entre setores – situação em que três ou mais setores distintos não apenas coexistiriam, mas colaborariam uns com os outros para a solução dos problemas sociais”. Porém, mesmo mantendo antagonicamente a setorização social, nesta perspectiva, Salamon (in IOSCHPE, 2000) atribui à Sociedade Civil características diversas, vindas de várias vertentes, sem, contudo, perder a sua essência e a sua constituição civil, ao contrário, afirmando sua característica integradora, a-setorial, totalitária. Assim, reduzir toda a Sociedade Civil ao conjunto de organizações “não governamentais”, “sem fins lucrativos”, significa negar-lhe sua formação e historicidade.

Montaño (2003, p. 260) define a Sociedade Civil como um complexo enteamento político, social, econômico e cultural de relações, uma arena de disputas, lutas e interesses de classes, cor, sexo, religião..., sendo que o “terceiro setor”, num contexto neoliberal, tem o papel de transformar essa multifuncionalidade societária em

uma sociedade civil dócil, sem confronto, cuja cotidianidade, alienada, reificada, seja a da “preocupação” e “ocupação” (não a do trabalho das lutas

sociais) em atividades não criadoras nem transformadoras, mas voltadas para as (auto-)respostas imediatas às necessidades localizadas⁷⁷.

Corrigindo historicamente a origem da Sociedade Civil – mas negando, veementemente, a setorização da sociedade humana, que é totalitária – poderia-se pressupor a existência desse “terceiro setor” como um espaço “intersetorial”, constituído por segmentos interseccionados, com função social desenvolvida por organizações, que tanto podem ter origem no mundo estatal ou empresarial, quanto na Sociedade Civil. Ou, como o inserem Adrião e Peroni (2005, p. 9), “[...] na fronteira da esfera estatal e da esfera pública, condição que lhe faculta sobreviver na e da intersecção entre ambos, daí a denominação, no caso brasileiro, de público não-estatal”.

Nessa perspectiva, o desenho da sociedade humana se constituiria assim:

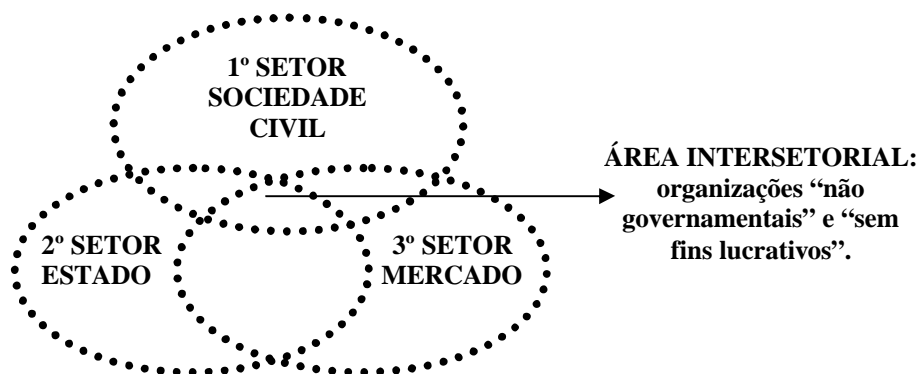


FIGURA 5 - A Organização da Sociedade Humana na Perspectiva da Intersetorização

Essas teorias, tanto a da setorização quanto a da intersetorização, mantêm o fundamento positivista, a-crítico e a-histórico, por conceberem a História humana como um relato de fatos unilaterais, conduzidos harmonicamente pela relação pacífica e independente entre três

⁷⁷ Para esse autor, as atividades desenvolvidas no “terceiro setor” não têm a função de trabalho (atividade criativa), e sim de ocupação (atividade de reprodução).

setores: um estatal (totalmente deseconomizado e dessocializado), um empresarial (despolitizado e dessocializado) e um civil (deseconomizado e despolitizado). A *Teoria da Boa Governança*, aventada pelos neoliberalistas conselheiros de Washington, ilustra bem essas perspectivas, já que, segundo ela,

a prosperidade será gerada pelo relacionamento orgânico e interdependente da economia de mercado (*sic*), do Estado e da sociedade civil (*sic*), onde uma economia produtora de riqueza e um Estado bem administrado sustentarão o vigor da sociedade civil (*sic*); o Estado bem administrado e o vigor da sociedade civil darão ímpeto ao crescimento econômico; e uma economia forte e eficiente e a sociedade civil bem organizada contribuirão para manter um governo eficiente (SZAZI, 2003, p. 21).

A ‘harmonia’ social apresentada pela Teoria da Boa Governança, e que parece-nos fundamentar as duas teorias anteriores, desconsidera todos os movimentos sociais e históricos das lutas de classe e o enteamento gerado pela multiplicidade de fatos, interesses, atitudes, idéias, crenças e intenções que sustentam e mantêm a sociedade humana, desde sua origem, essencialmente dialética.

Para Montañó (2003, p. 16), essa “setorização” de esferas da sociedade contribui para a desarticulação da totalidade social, personifica o Estado Restrito, o Mercado e a Sociedade Civil, “[...] escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da ‘questão social’, desenvolvido, a partir das lutas de classes, no *Welfare state*” (*sic*), isto é, uma estratégia para facilitar a hegemonia do capital na sociedade. Como ele mesmo completa, “[...] falar de ‘primeiro’, ‘segundo’ e ‘terceiro’ setores tem o efeito político e ideológico de segmentar a totalidade social (desmontando as articulações existentes entre Estado, sociedade civil (*sic*) e mercado (*sic*), mutuamente ligados) e desistoricizar a realidade” (MONTAÑO, 2003, p.135).

Assim, a “promessa” de romper com a dicotomia do público/privado, através de uma trissetorização social, nada mais é do que uma tentativa de fragmentar a totalidade social, tornando-a, assim, mais propícia às investidas da ordem vigente.

3.4 A Estratégia de Constituição do Novo Rearranjo Social, no Brasil, nos Anos 1990

A institucionalização do ideário neoliberal no Brasil, a partir da ditadura militar de 1964, deu claros sinais de que o país se renderia largamente às deliberações do capitalismo, tanto na área econômica, como na política, na cultural e, principalmente, na social. Como já analisamos, os governos neoliberais, a partir dos anos 1990, impetraram no Brasil as medidas necessárias à consolidação desse modelo interventor no país: descentralização/desconcentração, privatização e focalização.

Na década de 1970, no Brasil, acompanhando o movimento mundial, a emergência de novos movimentos sociais e do trabalho forjaram a criação de organizações “não governamentais”, imprimindo uma nova tendência ao “setor”, e manejando as bases para o crescimento que ele viria a ter na década de 1990. Podemos destacar o movimento das ONGs, em 1970 e 1980, como decisório para a afirmação do “terceiro setor” no Brasil.

Originariamente organizadas em defesa das causas sociais, pautadas pelos valores da cidadania, bem como forma de resistência à ditadura que se instaurara no Brasil, “as ONGs caracterizavam-se, na origem, pelo seu caráter progressista e participativo, [e] pela negação

do assistencialismo [...]” (FALCONER; VILELA, 2001, p. 29), o que veio a ser totalmente ressignificado, posteriormente.

Percebemos configurando-se nessa época, um processo muito parecido ao que aconteceu ao movimento trabalhista no mais recente ciclo longo da mais-valia relativa. Analisando esse processo, relata Bernardo (1998, p. 25) que

[...] iniciado por uma ofensiva dos trabalhadores, que se mostraram capazes de criar novas formas organizacionais para os movimentos ativos de massas, bloqueado depois pela ação do mercado mundial, este ciclo inverteu a sua orientação e recuperou, virando pelo avesso, as instituições que haviam sido geradas durante a fase inicial. Deste modo, o capitalismo renovou o seu conteúdo, e aquele novo tipo de relações sociais, a que os trabalhadores haviam dado outra forma para promoverem sua emancipação, passou a revelar-se como um instrumento de reforço da exploração.

Esta inversão de propósitos do movimento operário ao avesso, durante o último ciclo longo de mais-valia relativa, descrita por Bernardo (1998) no trecho acima, e que acabou por consolidar-se na teoria toyotista, é o que nos parece ter acontecido com os autênticos movimentos sociais: cooptação do talento e das capacidades de mobilização desses movimentos em favor do capital.

Sentindo a força de pressão dos autênticos movimentos sociais, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, o capital passou a infiltrar-se nestes, através, em especial, do financiamento de suas ações, cooptando-os e “modernizando-os” e, posteriormente, estruturando os seus próprios movimentos, em forma de organizações não-governamentais. Houve nesse sentido, o que Bernardo (1998) chamou de “burocratização das lutas sociais”: a transformação de uma luta em outra, a ordem dentro da revolução. Segundo o autor “até hoje, nenhum movimento ativo de massas deixou de se burocratizar” (BERNARDO, 1998, p. 14), e as ONGs representam a oficialização dessa cristalização burocrática.

Bernardo (1998) analisa que a incapacidade de competir com os critérios mundiais de produtividade capitalista contribuem, também, para a degenerescência das instituições de luta dos trabalhadores. O embate de forças locais, concentradas, com a força e a ideologia capitalistas instauradas mundialmente leva ao desânimo a grande massa dos trabalhadores. Essa mesma “imobilização” pode ser percebida nos movimentos sociais, na década de 1990. A fragilidade dos movimentos locais, a falta de estrutura frente ao global e às ONGs internacionais e às nacionais sustentadas pelo capital, enfraqueceu-os transformando-os em comitês de “solidariedade social” das empresas nacionais e das mega-corporações internacionais.

Destarte, a partir dos anos 1990, as políticas governamentais brasileiras, de caráter descentralizador, privatizador e focalizador, fomentaram o crescimento e a solidificação deste “terceiro setor”. Dois movimentos, nessa década, marcaram a sua história, no Brasil: a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92)*, no Rio de Janeiro, ao redor da qual se organizou, paralelamente, um fórum que atraiu cerca de 9.000 ONGs de 167 países; e a campanha *Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida*, em 1993, organizada pelo sociólogo mineiro Heberth José de Souza, o Betinho, que hoje, após a sua morte, é revivificada pela campanha *Natal sem Fome*. Fischer (2002, p. 60) sublinha a importância desta campanha, para a consolidação do “terceiro setor” brasileiro:

ao colocar em linguagem simples e direta o problema da fome e ao propor que cada cidadão se responsabilizasse pelo problema, [a campanha “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida”] provocou impacto profundo e generalizado na sociedade brasileira. Desencadearam-se novas iniciativas, antigos projetos e programas foram retomados e, principalmente, foi redescoberta a magia de uma palavra-chave: a parceria.

É claro, na proposição dessa autora, o deslocamento da responsabilidade social do Estado Restrito – solidariedade sistêmica – para o particular, privado, individual: “cada

cidadão se responsabilizasse pelo problema”.

Em setembro de 1996, realizou-se, na cidade do Rio de Janeiro, o *III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor*⁷⁸. Liderado pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), esse encontro colaborou na institucionalização e consolidação do termo “terceiro setor” no imaginário e na linguagem brasileira. O governo brasileiro declarou o ano 2001 como o “Ano Internacional do Voluntariado”, aquecendo as iniciativas voluntárias e solidárias, por todo o país (MONTAÑO, 2003; IOSCHPE, 2000).

O clamor pelo fortalecimento do “terceiro setor”, como um dos três setores constitutivos/fundantes da sociedade humana – prática reverenciada naquele momento, e que tem mantido-se na contemporaneidade – encontra sua fiel ilustração em Merege e Alves (1996). Criticando a monopolização da universidade brasileira pelo apelo mercadológico, os autores defendem uma aproximação dessa com a realidade e necessidades do “terceiro setor”, como forma não apenas de disseminar a idéia da filantropia na sociedade brasileira e sedimentar a “cidadania empresarial” junto aos empresários, mas também produzir conhecimento e mão-de-obra especializada necessários a ele. “Até agora, pelo menos no Brasil, a universidade tem pouco envolvimento com as organizações sociais, talvez por uma própria rejeição destas que procuravam beber da sabedoria popular” (MEREGE; ALVES, 1996, p. 9), uma defesa a favor da transformação da universidade brasileira em celeiro da profissionalização, disseminação e sedimentação do “terceiro setor”.

Através de ações, inicialmente isoladas e com fins religiosos, o “terceiro setor” brasileiro tornou-se laico, cresceu substancialmente nos anos 1990, alcançando, já em 1991, segundo a

⁷⁸ Os encontros anteriores aconteceram na Espanha e no México, e o posterior, na Argentina (1998) (MONTAÑO, 2003).

RAIS/1991, do Ministério do Trabalho, 200 mil organizações no Brasil. Dessas, 77% estavam constituídas como associações, sendo sua maioria de caráter filantrópico, como explicita o GRAF. 5:

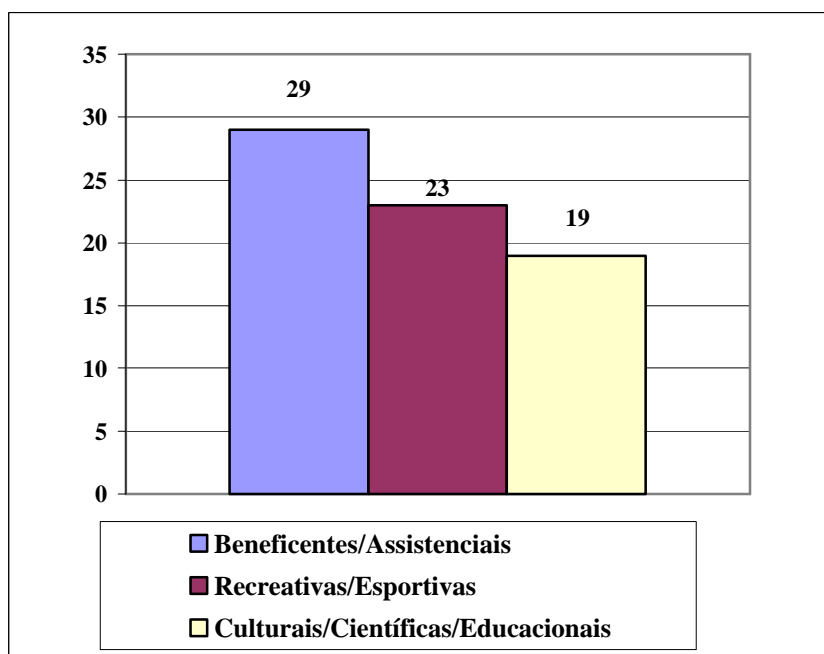


GRÁFICO 5 – Fins a que se destinavam as Associações, no Brasil, em 1991(%)
 Fonte: FERNANDES (in IOSCHPE, 2000)

A pesquisa sobre as *Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos* (FASFIL) no Brasil, em 2002 – realizada pela primeira vez, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE) – revela o panorama do “terceiro setor” brasileiro naquele ano. Eram 500 mil entidades “sem fins lucrativos”, o que representava 9,5% das 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas existentes no Brasil (IBGE, 2004). Porém, dessas 500 mil, apenas 275 895 – 55% desse total – atendiam simultaneamente a todos os referidos critérios exigidos para se classificar como Fundação Privada e Associação Sem Fins Lucrativos.

O GRAF. 6 mostra a classificação dessas 275 895 entidades, por tipo de atividade econômica desenvolvida, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE):

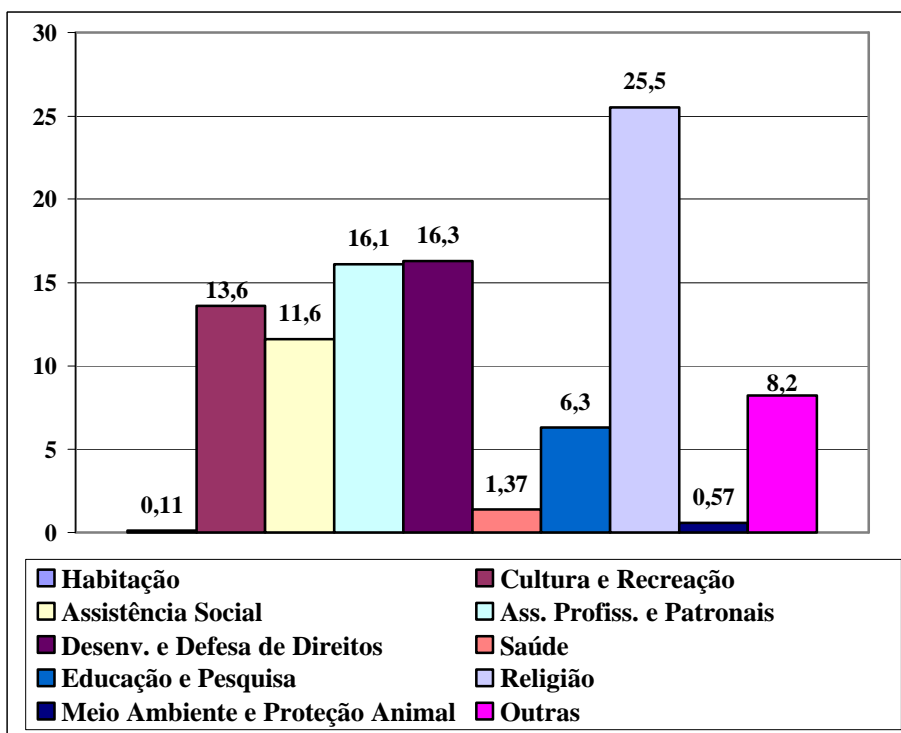


GRÁFICO 6 – Classificação das FASFIL/2002, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) (%)
Fonte: IBGE, 2004

Desses dados é preciso destacar a presença majoritária de atividades de cunho confessionais – 25,5% do total, o que revela que o aspecto religioso ainda prevalecia naquele ano – e que as entidades destinadas à Educação e Pesquisa ocupavam o sétimo lugar nessa classificação, com 17 381 organizações – 6,3%, destinadas a esse fim.

Essas 17 381 entidades de Educação e Pesquisa estavam distribuídas em sete sub-grupos, com atuações nas seguintes áreas (GRAF. 7):

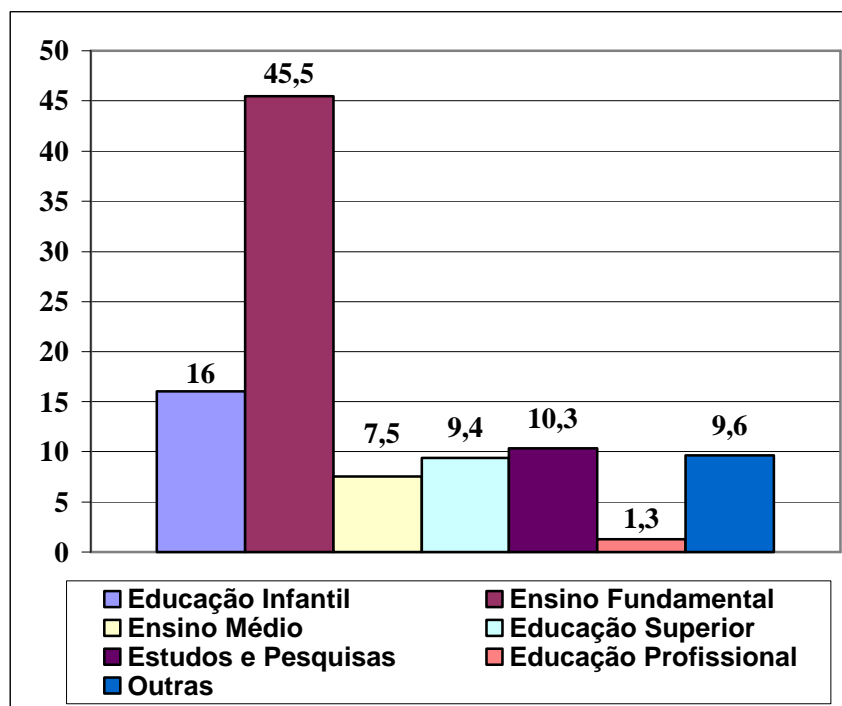


GRÁFICO 7 – Sub-grupos que Integram a Categoria Educação e Pesquisa, das FASFIL/2002 (%)

Fonte: IBGE, 2004

Desse mapeamento, é revelador que 45,5% dessas organizações do “terceiro setor” (7 909 organizações) atuassem, preponderantemente, no Ensino Fundamental, que, por lei, deveria ter cobertura universal do Estado Restrito. Já a Educação Infantil, cuja obrigatoriedade não é impetrada por lei, aparece com apenas com 16% do atendimento. Ao nosso entendimento, mostra-se claro o processo substitutivo do Estado Restrito, na área educacional, pela transferência de responsabilidades e ações a entidades “público-privadas”.

Outros dados que merecem ser destacados nessa pesquisa são:

- a) 44% dessas organizações localizavam-se na região sudeste do país, sendo que São Paulo e Minas Gerais reuniam um terço das existentes em todo o Brasil, um dado proporcional à sua população;
- b) essas instituições eram, de modo geral, novas – 62% delas foram criadas a partir de 1990 – e de porte pequeno: uma minoria concentra a maior parte dos empregados no

“setor”;

- c) entidades voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa de direitos estão entre as que mais cresceram no período 1996/2002, e a sua maior parte está localizada no nordeste brasileiro.

O histórico do “terceiro setor” no Brasil, nos anos 1990, revela sua consonância com o projeto de intervenção social que regeu a sociedade brasileira nessa década, apresentando-se como um “salva-guarda” à produzida incapacidade estatal restrita de governar os espaços públicos. Não obstante, a transformação dos autênticos movimentos sociais em ONGs contribuiu para que esse processo ganhasse força e se solidificasse, representando um amplo movimento substitutivo do Estado Restrito.

3.5 Aparatos Legais que Sustentam o “Terceiro Setor”, no Brasil

A legislação brasileira referente ao “terceiro setor” é recente e limitada. Até 1990, essas organizações, que vinham se constituindo como um rearranjo paralelo de intervenção social, utilizavam-se de leis criadas para outros fins, aplicáveis, direta ou indiretamente, ao “setor”. As suas leis próprias datam, em sua maioria, da década de 1990, período de sua institucionalização e ascensão, como por exemplo, as Leis

- a) nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995: altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas instituindo a dedução, em até 12%, para contribuições na área cultural, audiovisual, e aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- b) nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998: qualifica e delimita o serviço voluntário;
- c) nº 9.637, de 15 de maio de 1998: cria as organizações sociais⁷⁹;
- d) nº 9.790, de 23 de março de 1999: cria a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs), e institui o Termo de Parceria.

Cardoso (in IOSCHPE, 2000, p.11) analisa a legislação brasileira referente ao “terceiro setor”, na década de 1990, como antiquada e inadequada, já que, para a autora,

ela não dá conta de fenômenos novos como a responsabilidade social do setor privado empresarial e as relações crescentes de parceria, em todos os níveis, entre órgãos públicos e organizações não governamentais. A legislação vigente, ao tratar de forma indiferenciada todo e qualquer tipo de associação civil, não estimula a atuação dos cidadãos e o investimento social da empresa. Tampouco coíbe eventuais abusos praticados em nome da filantropia e da assistência social. Rever esse emaranhado legal de modo a simplificá-lo e torná-lo mais transparente e adequado é uma necessidade urgente.

No intento de mudar essa realidade, e ampliar as possibilidades de cooptação das atividades estatais pelo “setor público-privado”, Ruth Cardoso, à frente do “Programa Comunidade Solidária”, articulou, por exemplo, em 1999, a aprovação da Lei nº 9.790 – conhecida como *Lei do “terceiro setor”* – que dispõe sobre as OSCIPs, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, considerada, por alguns segmentos da sociedade brasileira, como um dos maiores avanços legais do “setor” até aquele momento, como podemos comprovar diante posicionamento de Camargo (*et al*, 2002, p. 155) ante a promulgação dessa Lei:

cabe destacar que a nova lei abre às entidades do Terceiro Setor (*sic*) um caminho institucional mais moderno, condizente com as necessidades atuais da sociedade, já que rompe com as velhas amarras regulamentadoras. Pela primeira vez, o Estado reconhece publicamente a existência de uma esfera que é pública, não pela sua origem, mas pela sua finalidade: é pública, embora não seja estatal.

⁷⁹ Montañó (2003) considera essa a lei brasileira que efetivamente transferiu as atividades estatais para o setor privado, pelas mãos do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira.

Também Falconer e Vilela (2001, p. 38) tecem reverências a essa Lei, já que, para os autores, ela

propõe conferir maior visibilidade e transparência – precondições ao controle social – às relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil (*sic*) e define critérios para a participação destas na esfera pública, situando-as na esfera “pública não-estatal”. A lei concede às OSCIPs a possibilidade de colaborar com o Estado, por meio da celebração de um termo de parceria, instrumento que representa, em tese, uma forma mais transparente e eqüitativa de acesso a recursos públicos.

Estava dado um importante passo na constituição do “terceiro setor”, no Brasil. O direito de associação já estava garantido na Constituição Federal, agora, começava-se a desenhar, com mais nitidez, o perfil dessas organizações no país. Em 10 de janeiro de 2002, o novo Código Civil, Lei nº 10.406, “atualizou” a legalidade das associações e fundações.

Não obstante, é imprescindível que se diga que, ao buscarem formalizar e legalizar esse “terceiro espaço social”, essas leis acabam servindo de incentivo à criação de entidades nessa esfera por empresas atraídas pelos incentivos fiscais e apoios financeiros. São exemplos desse incentivo, a atual Constituição Federal que, na alínea C, do inciso VI, do seu art. 150 veda a tributação sobre “[...] patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei” (SZAZI, 2003, p. 139), e a Lei nº 9.732/98 que modifica os art. 22 e 55 da Lei nº 8.212/91, isentando as entidades filantrópicas da contribuição à seguridade social (SZAZI, 2003).

Esses “incentivos” legislativos ampliam-se pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que define a cooperação financeira da União a entidades públicas ou privadas mediante subvenções, auxílios ou contribuições (SZAZI, 2003). Vale reafirmamos que, nesses casos, os

recursos adquiridos pelas empresas via isenções, subvenções, contribuições e auxílios, e repassados às entidades “não governamentais” e “sem fins lucrativos”, figuram na mídia como doações das empresas – via “responsabilidade empresarial” – e não “repasse” de recursos do Estado Restrito à iniciativa privada, para que essa possa transferi-los às organizações “público-privadas”.

Registramos, também, como incentivo financeiro estatal ao segmento privado, a já citada Lei Público-Privada (PPP), de 22 de dezembro de 2004, do Governo Lula, que abre financiamento público para empreendimentos privados, na área pública.

Assim, encontramos sublimado nessa legislação o intuito de transferência de gestão e responsabilidades do Estado Restrito para outras esferas, porém, com a presença estatal do financiamento, caracterizado pela diminuição da cobertura e incentivo à entrada de outros financiadores não-estatais na prestação de serviços públicos. O tratamento dado às parcerias na Lei nº 9.790/99 deixa essa intenção sobrepujante.

Muitos autores têm denunciado que os incentivos tributários têm levado pessoas inescrupulosas a praticarem “pilarantropia” e/ou criarem oportunidades de empregos rentáveis. Um exemplo dessa estratégia, e que tornou-se público, em 2001, foi o escândalo sobre o desvio de recursos na Legião da Boa Vontade e o enriquecimento ilícito do seu diretor-presidente, José Paiva Neto (MONTAÑO, 2003).

3.6 O Crescimento do “Terceiro Setor” – Inconsistências e Antagonismos Teóricos: Reflexos da Prática?

É ponto de acordo entre todos os que investigam sobre o “terceiro setor”, mesmo com posicionamentos opostos, a velocidade com que esse vem crescendo no Brasil e no mundo. O que antes era filantropia religiosa – e que, ao longo da História, transformou-se em um setor eminentemente econômico, político e social, abandonando, em grande parte, o cunho religioso que o caracterizava inicialmente – conta hoje com dados que o possibilita competir, em termos de ação e produção, com o Estado Restrito e o Mercado. Os dados, a frequência e importância que pesquisas sobre esse assunto vêm ganhando no cenário político e econômico, nacional e internacional, revelam isso.

Esse ponto de acordo e divulgação do crescimento são apontados por Montaña (2003) como uma justificativa compensatória ao afastamento do Estado Restrito no suprimento de respostas às necessidades sociais, com o papel ideológico de concentrar as atenções no crescimento do “setor” e não na retração desse Estado. Esse autor analisa o divulgado crescimento como um

argumento claramente *resignado* a um suposto “fato inalterável” (a crise fiscal estatal e sua incapacidade de resposta efetiva à “questão social”) e *mistificado* por pensar esta “sociedade civil” como representante homogêneo dos interesses populares (em oposição ao Estado e ao mercado, supostamente tidos como representantes oriundos do capital) (MONTAÑO, 2003, p. 215, grifos do autor).

O GRÁF. 8 precisa esse crescimento, na década de 1990:

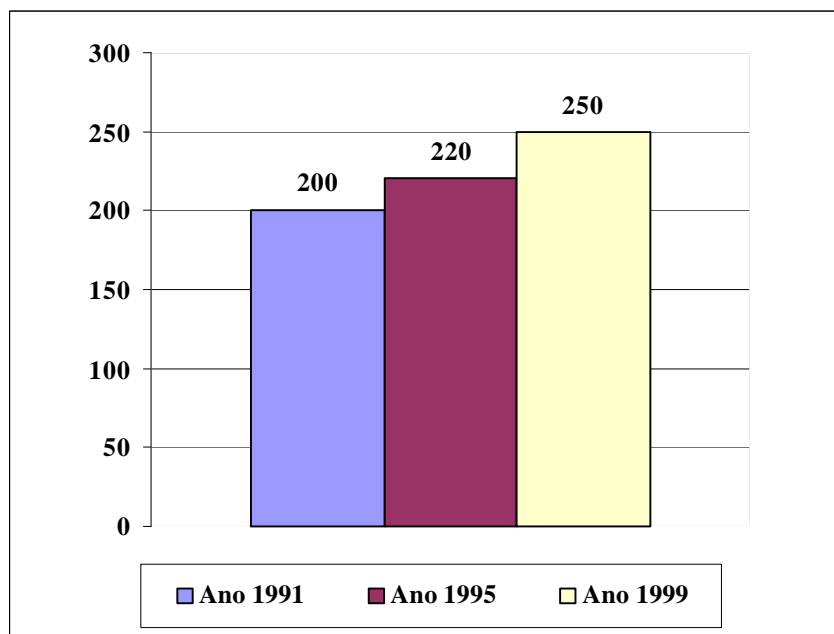


GRÁFICO 8 – Crescimento das Organizações “Público-Privadas”, no Brasil, na Década de 1990 (em mil)

Fonte: FERNANDES in IOSCHPE , 2000; FALCONER; VILELA, 2001; MELO NETO; FROES, 2002

Proclamado o crescimento, é fato, contudo, a parcialidade, inconsistência e fragilidade que os números e informações sobre esse “setor” ainda apresentam, apesar da visibilidade que ele vem ganhando. Entretanto, mesmo no caso brasileiro, essas informações parciais não deixam de expressar a sua trajetória.

No Brasil, até final dos anos 1980, são raras as investigações sobre essas organizações, visto que elas se encontravam em fase de germinação. Com a sua “explosão” nos anos 1990, começaram a surgir pesquisas, interlocuções e análises sobre as mesmas, contudo mantendo-se em um nível quantitativo abaixo do necessário.

Em 1996, Fernandes (in IOSCHPE, 2000) registrou que as informações sobre esse “setor sem fins lucrativos” não eram levadas a sério no Brasil. Nessa mesma época, Cardoso (in IOSCHPE, 2000, p. 11) reclamava esse fato característico, não apenas do país, mas, também, no resto do mundo: “não dispomos ainda no Brasil de informações sistemáticas e confiáveis

sobre o Terceiro Setor (*sic*). Os dados estão dispersos por instâncias governamentais e particulares, sendo trabalhados de maneira heterogênea e irregular”.

Nesse sentido, é incontestável a contribuição da *Rede de Informações sobre o Terceiro Setor (Rits)*⁸⁰ no trabalho para a inversão dessa realidade. Desde a sua criação, ela vem disponibilizando informações, interligando os interessados sobre esse “setor” e multiplicando os adeptos à “filantropia social”, contribuindo de modo substantivo para a afirmação desse rearranjo.

Outro fato revelador do crescimento e importância assumidos pelo “terceiro setor”, no Brasil, é a citada pesquisa sobre as FASFIL, lembrando que ela refere-se apenas às ações formais do “setor”, não abrangendo as que se encontram no circuito da informalidade, que são em número expressivo. Aliás, a invisibilidade estatística de entidades informais que se abrigam no universo “público-privado” é fato, o que torna os dados incompletos, pois sabemos que elas representam números em patamares mais altos.

Fernandes (in IOSCHPE, 2000, p. 28) nos dá uma dimensão do “buraco” estatístico, provocado pela invisibilidade, principalmente das entidades religiosas:

cada paróquia da Igreja Católica desenvolve, ao menos, um projeto social. As ordens religiosas desenvolvem trabalhos que ultrapassam os limites das obras formalmente registradas. É comum, por exemplo, que um colégio católico inclua projetos sociais em suas atividades extracurriculares. Os vicentinos, no Brasil desde 1873, especializam-se na organização de voluntários leigos, com um forte componente jovem, que se dedicam a obras sociais de forma sistemática e regular. Organizam-se em grupos locais chamados conferências, cada um composto no máximo de quinze pessoas, que levantam recursos e aplicam-nos segundo uma metodologia comum. Em 1991, as Conferências Vicentinas coordenavam o trabalho social de 300 mil voluntários, com um orçamento anual acima de US\$ 18 milhões (Novaes,

⁸⁰ Essa Rede tem como objetivo prioritário a produção e disseminação de conhecimentos e informações sobre o “terceiro setor”, bem como integrar e assessorar, via internet, as organizações “público-privadas” (www.rits.org.br).

1995). Não há centro espírita que não faça, ao menos, uma obra de caridade – uma creche, um ambulatório, campanhas de atendimento. Pesquisa feita sobre a assistência social espírita no estado do Rio de Janeiro encontrou, por exemplo, que somente na distribuição de alimentos a ação espírita no estado beneficia regularmente cerca de 187 mil pessoas cadastradas (Giumbelli, 1995). O trabalho voluntário é tão valorizado pelos espíritas que adquire um sentido propriamente religioso, como a principal extensão prática da doutrina. Pesquisa sobre as igrejas evangélicas no Rio de Janeiro indica que cerca de 20% dos seus membros dedicam algum tempo de trabalho voluntário aos necessitados num ritmo semanal. Isso significa algo próximo de 300 mil voluntários evangélicos na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Poderíamos questionar aqui o caráter emergencial e passageiro destes projetos citados, mas vale lembrar que essas são características intrínsecas a todas as ações do “terceiro setor”, já que são não universais e não obrigatórias, mesmo quando se trata de projetos realizados em parceria com o Estado Restrito.

No fim da década de 1990, o “terceiro setor” movimentava recursos na ordem de 4,7% do PIB mundial (GRÁF. 9).

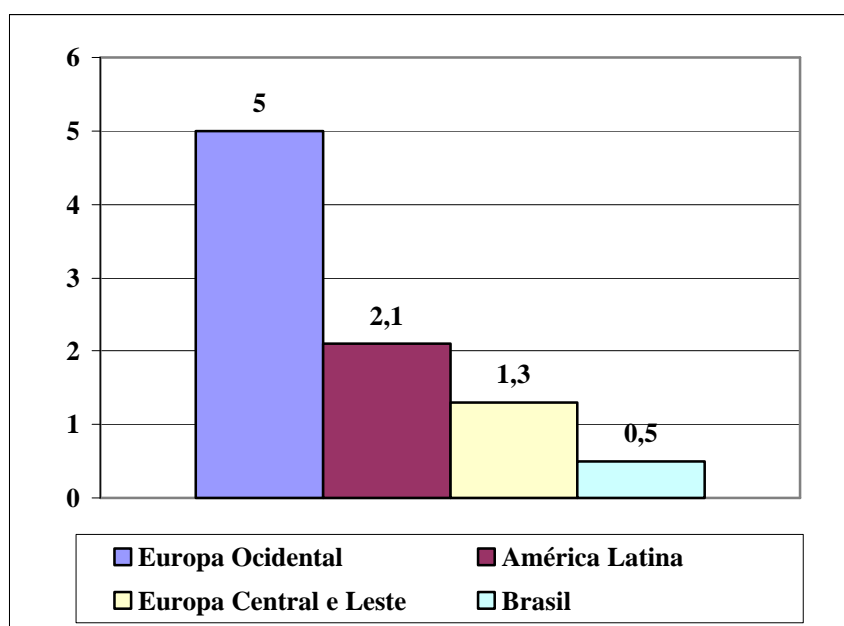


GRÁFICO 9 – Porcentagem Representativa dos Investimentos do “terceiro setor”, no PIB de Países com Níveis de Desenvolvimento Variados, em 1995 (%)

Fonte: MELO NETO; FROES (2002)

Analisando o GRAF. 9, podemos perceber que um dado é revelador de mais um antagonismo sob o qual o “terceiro setor” se assenta: quanto mais desenvolvido o país, maior é o volume de investimentos em atividades do “terceiro setor”. Qual é a relação desenvolvimento/“terceiro setor”? Tratando-se de um “setor” que visa o abrandamento da situação de pobreza, miséria, fome e desigualdades dos povos, não deveriam suas atividades serem majoritárias nos países mais pobres? Ou o “terceiro setor” é capaz de, por si só, alavancar o desenvolvimento, e a presença dos seus investimentos nos países mais desenvolvidos seria uma prova disso? Ou então, dependerá o “terceiro setor” de muitos recursos e por isso sua presença é maior em países com maior capacidade para sustentá-lo?

No Brasil, a realidade não é diferente. A pesquisa FASFIL/IBGE (IBGE, 2004) revela também esse paradoxo. Duas das regiões brasileiras, antagonicamente econômicas e populacionais – nordeste e sul – abrigavam, em 2002, o mesmo número de organizações do “terceiro setor”, cerca de 60 mil cada uma, para uma população de 28% e 15%, respectivamente, do universo brasileiro. Propositamente, retomamos aqui as mesmas indagações do parágrafo anterior: tratando-se de organizações “solidárias” de “apelo social” para o “alívio” para a pobreza e miséria, defensoras do “desenvolvimento sustentado”, elas não deveriam concentrar sua atuação nas regiões mais pobres e carentes do país, como é o caso da nordestina? Se a “filantropização” das respostas às necessidades sociais viabilizadas pelo “terceiro setor” destina-se à população excluída, quase “não-cidadã”, por que sua incidência é menor nas regiões mais pobres, mais excluídas, mais carentes de cobertura e assistência social?

As regiões sul e nordeste apresentam a mesma discrepância quando o assunto é o número de trabalhadores empregados formalmente nessas entidades. Mesmo contando com número

semelhante de entidades, o sul empregava 309 mil pessoas contra 215 mil do nordeste (IBGE, 2004). Uma diferença de quase 100 mil empregados, o que demonstra que as organizações do “terceiro setor” têm atuado menos em regiões mais carentes, onde seu papel, tal qual se apresenta hoje, seria mais necessário.

Um outro dado apresentado por essa pesquisa pode ser revelador, pelo menos, de mais uma parte desse antagonismo. Juntas, as organizações sediadas no norte e nordeste do país são mais novas do que as das outras regiões, 70% delas foram inauguradas depois de 1990. Isso poderia significar, aos olhos do “setor”, um redimensionamento das finalidades dessas instituições, provocado pela maturidade que as mesmas vêm alcançando sobre os seus propósitos e objetivos. Mas, em discrepância, era a região sudeste que, sozinha, abrigava o maior número de entidades mais novas, cerca de 40% delas, em 2002.

Ainda sobre as disparidades sul/nordeste, a pesquisa (IBGE, 2004, p.26) revelou que

as entidades localizadas no sul são maiores do que as do nordeste qualquer que seja a atividade realizada. Pode-se formular as hipóteses de que as entidades do nordeste: (i) recorrem com mais frequência do que as do sul a relações de trabalho ditas “informais”, isto é, sem registro em carteira; ou (ii) atendem ou prestam serviços a um número relativamente menor de pessoas do que as do sul (menos cobertura).

Marcam presença no trecho citado, dois outros antagonismos: primeiro, quando se trata de entidades filantrópicas, mesmo tendo um nível de pobreza absurdamente maior, o nordeste conta com o maior contingente de trabalho voluntário ou informal, e, segundo, apresenta um índice menor de assistência aos “carentes” de serviços públicos.

Como já afirmamos, as pesquisas e estudos sobre o “terceiro setor”, no Brasil, trazem dados e informações imprecisas e divergentes sobre ele, como aconteceu e acontece na História de

outros países⁸¹. Sobre esse aspecto, destacamos a divergência de dados apresentados por dois autores em obras diferentes, tendo como fonte uma mesma pesquisa. Szazi (2003) e Falconer e Vilela (2001), pesquisando em Landin e Beres (1999)⁸², apresentam divergências de informações sobre o “setor” no Brasil, no ano de 1995, atentadoras da fragilidade que ainda ronda essas estatísticas, como se pode constatar na TAB. 1:

TABELA 1
Divergência de Dados sobre o “terceiro setor”

Autores	Investimentos/ Ano (\$)	Origem dos Recursos		
		Próprios	Governo	Doações Privadas
Szazi (2003)	10,9 bilhões de <i>Reais</i> (1,5% PIB)	61,1%	12,8%	26,1%
Falconer; Vilela (2001)	10,6 bilhões de <i>Dólares</i> (1,5% PIB)	73,8%	15,5%	10,7%
Diferença/Inconsistência dos dados		12,7%	2,7%	15,4%

Fonte: FALCONER; VILELA, 2001; SZAZI, 2003.

A discrepância apresentada nessas informações é significativa, uma vez que:

- a) o número de investimentos apresentado de um autor para outro é mais do que o dobro, já que a moeda brasileira tem, nos últimos anos, apresentado uma diferença de dois a três por um, em relação à moeda americana;
- b) sobre a origem dos recursos: os dados apresentados por Falconer e Vilela (2001) refletem a tendência mundial de doações privadas não representarem a principal fonte de recursos do “terceiro setor”, o que ameniza o seu caráter “voluntário” e “filantrópico” e incrementa a sua categorização como setor econômico-social independente. Já, se tomarmos como base de análise as informações apresentadas por

⁸¹ Coelho (2002) ao estudar o caso americano, revela essa imprecisão também na história do “terceiro setor” daquele país. Salamon (in IOSCHE, 2000) reitera esse fato em países como França, Itália, Alemanha, Reino Unido e Hungria.

⁸² LANDIN, Leila; BERES, Neide. *As organizações sem fim lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

Szazi (2003), o “terceiro setor” brasileiro não mais incorpora a tendência internacional, e revela uma constituição “semi-profissional” mais independente de contribuições da esfera governamental.

Desconsiderada essa margem de diferenças, outras considerações são pertinentes, tomando, a partir de agora, os números apresentados por Szazi (2003) – por ser a obra mais recente – como referência:

- a) mesmo apresentando-se como uma esfera capaz de sobrepor o Estado Restrito e o Mercado em eficiência no atendimento às necessidades sociais e geração de empregos, quase 40% dos investimentos do “terceiro setor”, em 1995, vinham dos núcleos estatal e empresarial;
- b) sabendo-se que o Estado Restrito e o Mercado, só investem em projetos que tenham acordo comum com as suas diretrizes gerais, presumimos que 40% das atividades desenvolvidas pelo “setor” foram “infectadas”, “influenciadas”, “desviadas”, “acopladas”, “enformadas”, “moldadas” pelas lógicas estatal e mercadológica, gerando uma dependência ideológica pela subordinação financeira;
- c) contando com mais de 60% de recursos próprios no financiamento dos seus projetos, essas entidades declaram gerar lucros que as possibilitam se auto-sustentarem. Porém, numa sociedade capitalista só gera lucro quem adota mecanismos capitalistas de Mercado. Assim, podemos concluir, que as organizações “sem fins lucrativos” vêm incorporando em suas ações a lógica gerencial e empresarial e adotando as políticas de geração de lucro do Mercado – amplamente combatidas por elas.

Também pairam inconsistência e antagonismo sobre o volume de empregos gerados pelo “terceiro setor”. Citando pesquisa da Universidade *Johns Hopkins*, Melo Neto e Froes (2002,

p. 26) sinalizam esse aumento, que promove uma “nova” via de especialização de mão de obra:

a pesquisa indica que o número de trabalhadores remunerados no Terceiro Setor (*sic*) cresceu 44,38% entre 1991 e 1995, saltando de 775,3 mil para 1,12 milhão. O número de pessoas ocupadas no Terceiro Setor (*sic*) ultrapassou o índice de emprego no setor de serviços, que cresceu 30,9%, passando de 10 milhões em 1991 para 13,1 milhões em 1995, de acordo com os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios – PNAD – de 1995, do IBGE.

A Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios (PNAD), de 1995, apontava para 775,3 mil empregados no “terceiro setor”, contudo, Fernandes (in IOSCHPE, 2000) ao analisar os dados publicados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho, em 1991, revela que o “terceiro setor” no país, já naquele ano, empregava mais de 1 milhão de pessoas, em mais de 200 mil organizações, o que lhe conferia o posto de terceira maior categoria brasileira, na geração de empregos. Tem-se, aqui, uma diferença de 224,7 mil empregos.

Diante desses números expostos, uma pergunta surge latente à nossa investigação: por que cresce, e em ritmo tão acelerado, o “terceiro setor”?

Para Melo Neto e Froes (2002), são basicamente sete os fatores que vêm contribuindo para o crescimento do “terceiro setor”, a saber:

- a) o avanço do capitalismo que vem gerando novas demandas e problemas sociais;
- b) a crise dos Estados Restritos, e sua conseqüente “incapacidade para responder às demandas públicas”;
- c) a falta de políticas públicas que se proponham a resolver a degradação ambiental que ameaça a sobrevivência humana no Planeta, e a violência, principalmente nos grandes

- centros urbanos;
- d) a descoberta pelas empresas do lucrativo negócio “sem fins lucrativos” que se tornou o “terceiro setor”;
 - e) o afloramento do espírito voluntário para as causas sociais, principalmente sob a influência religiosa;
 - f) a “pré-disposição” de governos e entidades particulares a canalizarem recursos financeiros para projetos e programas; e
 - g) a mídia que tem desenvolvido um papel de promotora nacional e internacional e ações “solidárias”.

Analisando esses sete fatores apresentados pelos autores, podemos notar que os quatro primeiros apresentam uma visão crítica e abrangente dos fatos, em contraposição aos três últimos que revelam uma visão ideologizada da realidade, desvirtuando-a historicamente.

Contudo, mesmo reconhecendo o avanço capitalista, a produzida crise e minimização do Estado Restrito, e a descoberta do filão do *marketing* social do “setor” como fatores de fomentação do “terceiro setor”, esses autores não correlacionam a institucionalização e crescimento dele a uma estratégia do projeto neoliberal de reestruturação produtiva do capital. Para eles, o “terceiro setor” configura-se como uma resposta natural da sociedade às aberrações neoliberais, uma ressignificação do “ser cidadão”, a criação de um “novo” espaço de atuação social, e, não, a corporificação dos ideais de auto-sustentação e mercantilização da vida social humana. Os itens “*o afloramento do espírito voluntário para as causas sociais, principalmente sob a influência religiosa; a pré-disposição de governos e entidades particulares a canalizarem recursos financeiros para projetos e programas; a mídia que tem*

desenvolvido um papel de promotora nacional e internacional e ações “solidárias” ilustram bem essa visão.

Apesar disso, mesmo coadunando das mesmas idéias desses autores, Merege e Alves (1996, p. 2) afirmam que “o brasileiro não consegue enxergar as políticas sociais como direito seu, mas sim como uma ‘dádiva’ das elites; ele não consegue perceber que ele tem o direito e a potencialidade de se fazer valer enquanto ator do ‘jogo social’”. Mas, não seria justamente a substituição da solidariedade sistêmica pela “filantropia social” a negação da constituição de direitos e sua passagem para o nível da “benevolência social”? Não é justamente pela via do “terceiro setor” que direitos se transformam em benefícios a serem concedidos pela vontade e dádiva de quem se propõe a doar?

Ao nosso entendimento, estão claras as intenções que velam crescimento de organizações “não governamentais”, e “sem fins lucrativos”, no Brasil e no mundo: as conveniências que as mesmas asseguram aos planos de governos neoliberais, orientados por programas de ajustes econômicos estabelecidos pelos órgãos financiadores internacionais, das quais podemos destacar:

- a) a diminuição da intervenção estatal restrita e a redução do ônus do capital e do Estado Restrito com atividades sociais constitutivas de direitos sociais;
- b) a criação de novas frentes de produção e consumo de bens e serviços;
- c) o abrandamento dos impactos da possível oposição da sociedade às “(contra-) reformas” do Estado Restrito;
- d) o enfraquecimento dos autênticos movimentos sociais; e
- e) a redução do desemprego com a criação de empregos “temporários”, “alternativos”, e aumento do “tempo livre” – mesclados pelo amplo apelo suscitado pela mídia para o

trabalho voluntário de “responsabilidade social”.

Uma questão, porém, é incontestável: o espaço que o “terceiro setor” vem “conquistando” atualmente, retira-lhe o título de “subcontinente invisível” dado por Salamon (in IOSCHPE, 2000) e consolida-o enquanto rearranjo social, criado para apoiar a atual reconfiguração do Estado Restrito, em sociedades de tez capitalista.

Dada a natureza dos recursos que alimentam esse “setor”, Montañó (2003, p. 227) compara o seu crescimento a uma bolha de interior gasoso, vazio de entidades sólidas, visto que ele “[...] só tem expressividade (e possibilidade) enquanto o Estado (e fundações ligadas ao capital) continuar(em) financiando-o. Até quando isso poderá ocorrer?”.

A esse questionamento do autor, duas interlocuções podem ser feitas. Primeira, focando-se o olhar para o Brasil, sabe-se que, até 1995, mais de 60% dos recursos investidos no “terceiro setor” eram próprios (auto-sustentabilidade), e que, os mais de 26% dos recursos de origem privada, não tinham como fonte grandes empresas, e sim, uma constituição de doares de médio e pequeno porte, o que inviabiliza o caos, com a saída de um ou mais doadores, ao mesmo tempo. Segunda, partindo-se do pressuposto de que o “terceiro setor” é um rearranjo neoliberal, para a desresponsabilização e desoneração do Estado Restrito e do capital pela questão social, ele perpetuará, enquanto o capitalismo se mantiver como modo de produção que delineia a organização social.

3.7 As Fontes de Recursos que Sustentam o “Terceiro Setor” Brasileiro

As doações individuais e o trabalho voluntário constituíram as primeiras fontes de recursos das entidades voltadas para a caridade e a filantropia. Porém, o crescimento e a profissionalização das entidades “público-privadas” e a sua locação num “terceiro setor”, bem como a redefinição de suas agendas, após a democratização do Brasil e a mudança de metas imposta pelos governos de cunho neoliberal e pelo Mercado, exigiram a criação de novas formas de financiamento para esse “setor”. A saída do “amadorismo” e do “voluntarismo” e a chegada da “empresarização” levaram, conseqüentemente, à demanda por novos meios de geração de recursos, como esclarece Fischer (2002, p. 59):

no Brasil, as organizações não governamentais, os centros de pesquisa e as entidades comunitárias tiveram que enfrentar o desafio de se redefinirem, de buscarem formas inovadoras de atuação e desenvolverem novas competências organizacionais. *Frente à redução da disponibilidade de recursos financeiros, foi preciso aprender os procedimentos técnicos da captação, a engenharia financeira para obter a otimização e a postura competitiva para garantir a diferenciação.* Instala-se no contexto do Terceiro Setor (*sic*) um discurso pouco habitual que introduz conceitos – como eficiência, eficácia, resultados – até então mais apropriados ao ambiente empresarial (grifo nosso).

O nosso grifo nessa citação destaca o processo de empresarização do “setor” que, para tornar-se “competitivo”, necessitou “aprender” e absorver os processos típicos do Mercado.

A isenção de tributos e a subvenção social por parte do Estado Restrito, o financiamento privado, a criação de *grantmakers* e, principalmente, a geração de recursos próprios passaram a ocupar posição de destaque na nova realidade das organizações desse “setor”. Porém, o curioso é que entidades auto-denominadas “não governamentais” e “sem fins lucrativos”, ou seja, que se caracterizam pela negação da lógica do Estado Restrito e do Mercado, passaram a

utilizar-se deles e/ou das suas estratégias para garantir os recursos que as mantêm. Faz-se mister também observar que essa “nova” modalidade de colaboração, intitulada “intersectorial” pelos seus teóricos, reúne sobre o mesmo intento os “três setores”, tidos como independentes pela teoria da “Trissetoridade Social”.

Essa chamada “colaboração intersectorial” é, sem dúvida alguma, a tônica do financiamento do espaço “público-privado” na atualidade, e reafirma as relações de colaboração, dependência e subordinação, entre as entidades “público-privadas”, o Estado Restrito e o Mercado.

3.7.1 Origem dos Recursos Destinados ao Financiamento das Atividades do “Terceiro Setor”

3.7.1.1 Estado Restrito

O Estado Restrito sempre foi um importante “colaborador” financeiro das ações do “terceiro setor” no Brasil. Em 1995, 12,8% dos recursos utilizados pelas entidades “não governamentais”, no país, tinham origem estatal (SZAZI, 2003), índice que deve elevar-se, após a instituição do Termo de Parceria, pela Lei das OSCIPs, visto a “agilidade” e funcionalidade que ela introduz às parcerias.

No âmbito dessa parceria Estado Restrito/”terceiro setor”, identificamos duas vias constitutivas dessa “colaboração”. A primeira via contempla as isenções tributárias. A alínea C, do inciso VI, do artigo 150, da atual Constituição Federal veda a tributação para instituições de educação e assistência social, que não tenham fins lucrativos. O Código Tributário Nacional enumera no seu artigo 14, três requisitos básicos para a imunidade tributária dessas, a saber: não distribuição de qualquer parcela de patrimônio ou de suas

rendas, a qualquer título; a aplicação integral no país de todos os recursos, na manutenção de seus objetivos (exceto cursos de capacitação profissional que não sejam oferecidos no Brasil), e a manutenção da escrituração de receitas e despesas conforme as normas contábeis brasileiras. Também podem ser deduzidas no imposto de renda de pessoas físicas, as doações a projetos destinados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (SZAZI, 2003).

No Brasil, hoje, as entidades “sem fins lucrativos” estão isentas do pagamento de alguns impostos federais, como, por exemplo, do imposto de renda das pessoas jurídicas, do salário-educação, e da Contribuição Provisória de Movimentos Financeiros (CPMF). Em níveis estadual e municipal, as isenções variam de acordo com a legislação local. Alguns estados/municípios isentam essas instituições do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), e as instituições educacionais e de assistência social não pagam nem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e nem o sobre Propriedade de Terrenos Urbanos (IPTU) de imóveis essenciais ao desenvolvimento de suas atividades (SZAZI, 2003).

Szazi (2003) atribui essa abertura e incentivo promovidos pelo Estado Restrito, através da isenção de impostos, à sua incapacidade de atender às demandas da sociedade, incentivando os cidadãos a realizarem tarefas que visem ao desenvolvimento social do país, e, não, a um financiamento do projeto estatal de desvencilhamento progressivo da atividade social e alívio da co-responsabilidade do capital na promoção dessa.

Ideologizada, segundo Montañó (2003), pelas *Teses da Passagem* – processo de passagem da intervenção estatal para a intervenção comunitária na área social – e da *Compensação* – o que o Estado Restrito deixa de fazer passa a ser assumido por organizações do “terceiro setor”, compensando a diminuição da atividade social estatal – as entidades do “terceiro setor”

podem receber recursos para financiamento de suas atividades, também, através de auxílios e contribuições, subvenção social, convênios, acordos ou ajustes e através da edição de termos de parcerias, o que constitui a segunda via de “colaboração” Estado Restrito/”terceiro setor”.

Neste contexto, identificamos mais uma funcionalidade do “terceiro setor” ao processo neoliberal de gestão do espaço público. Garantindo-se como financiador de muitas iniciativas do “terceiro setor”, o Estado Restrito troca seu método repressor para manutenção da sua legitimidade, pela forma sutil de investimento-controle das ações “público-privadas”. Assim, muitas das entidades que nasceram com o propósito de contestar o poder do Estado Restrito e criar focos de resistência às suas políticas – os autênticos movimentos sociais – foram cooptadas por esse Estado e se enquadraram – ao transformarem-se em ONGs – às exigências que definem os financiamentos, substituindo o seu caráter contestador pelo de parceiro. É, como já dissemos anteriormente, a cooptação dos movimentos contra-reivindicatórios pelo Estado Restrito.

Como já apresentamos, dada a voluptuosidade despreendida pelos incentivos financeiros estatais, muitas dessas entidades têm se enveredado pelo caminho da “pilarantropia”. Andrade (in IOSCHPE, 2000, p. 78) faz um alerta nesse sentido:

nesse amálgama de movimentos, idéias e objetivos, muitas vezes encontramos os que se utilizam da pele de cordeiro para disfarçar o lobo e permitir que o predador se aproveite da confiança desarmada de sua presa ante a alvura falsa da lã. Tal distorção se torna mais tentadora quando os governos, direta ou indiretamente (através da renúncia fiscal), provêem dinheiro fácil e livre de tributos às entidades pseudobeneficentes.

Nesse caso, a transparência (ou *accountability*) nas finanças e na ação dessas instituições torna-se imprescindível.

Citando Mello⁸³, Szazi (2003, p. 101) destaca que, ao contrário do que acontece com o cidadão comum, ao qual “[...] tudo é permitido, até que seja proibido por lei [...], [o administrador público] [...] só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza”, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como reza o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Não obstante, pertencendo a uma instância pública de administração privada os gestores das entidades do “terceiro setor” tornam-se imunes a essa lei. Sem as amarras legais que regulam a administração pública, o administrador “público-privado” pode agir com mais “liberdade”.

Ainda sobre o financiamento estatal de ações “público-privadas”, três questões necessitam ser apontadas. Primeira, dado que todo e qualquer recurso presente na esfera estatal, independente do seu destino, tem como fonte os impostos pagos pelos cidadãos, direta ou indiretamente, através da produção e consumo de bens e serviços, é esse cidadão quem acaba por financiar as ações de “solidariedade social”. Segundo, se as ações impetradas na “terceira esfera” não têm o intuito substitutivo, e sim complementar, como explicar que os recursos destinados a ela são os mesmos que seriam administrados pelo Estado Restrito nas suas ações, e não outros a mais, ou seja, novos recursos? O que há é uma ação transpositiva-substitutiva, e não uma outra ação sendo colocada à disposição da população, isto é, novas ofertas de bens e serviços. O que muda é, tão somente, a via de distribuição e uma escandalosa diminuição de cobertura, que deixa de ser universal para tornar-se focalizada. Sai o Estado Restrito e entra um “novo” orientador e executor de políticas públicas.

E finalmente, dado que, como divulgam os propagadores do “terceiro setor”, o Estado Restrito encontra-se falido e em crise, como, então, ele pode financiar as ações “público-

⁸³ MELLO, Celso A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

privadas”, que, mesmo contando com serviço precarizado e voluntário, chega algumas vezes, a custar mais caro do que custaria sob administração estatal? Montañó (2003) denuncia que, de cada 100 reais investidos nessas ações, somente de 15 a 20 reais chegam diretamente ao auxílio da população, a diferença fica presa nas etapas de execução – infra-estrutura, salários e avaliação da ação.

É o próprio Montañó (2003, p. 146) quem atenta para o benefício privado existente nas parcerias Estado Restrito/”terceiro setor”, afirmando que “o Estado é, [...] mediante a legislação (leis como do ‘voluntariado’, do ‘terceiro setor’, das ‘OSCIPs’, das ‘parcerias’) e repasse de verbas, um verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado ‘terceiro setor’ e da ilusão do seu serviço” .

Aqui, obrigamo-nos à abertura de um parêntese para abordarmos com mais propriedade essa questão das parcerias entre o Estado Restrito e o “terceiro setor”, através de termos de parcerias.

Instituídas legalmente, a partir da Lei nº 9.790/99, as parcerias ampliaram o campo de possibilidades ao dueto Estado Restrito/“terceiro setor”, mesmo destinando-se, especificamente, às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Szazi (2003, p. 109-110) aponta as principais “inovações” do termo de parceria:

consulta ao Conselho de Política Pública das respectivas áreas de atuação da entidade, procedimento inexistente no regime de convênios e contratos de gestão; possibilidade de o termo de parceria ser firmado por período superior ao exercício fiscal, o que torna extremamente interessante para projetos prolongados, como nas áreas de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio

histórico; estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos, com respectivos prazos e cronogramas; fixação de critérios objetivos de avaliação de desempenho mediante indicadores de resultado; elaboração de cronograma físico-financeiro de aplicação dos recursos, com auditoria independente (habilitada pelo CRC), para recursos superiores a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais); necessidade de apresentação de relatório com prestação de contas ao final de cada exercício; obrigatoriedade de publicação na imprensa oficial de um extrato simplificado do termo de parceria.

O que Szazi (2003) aclama como progresso na parceria entre essas duas “esferas” e o clima de “cooperação” suscitado por ela é, na verdade, expressão do avanço e da sobrepujança mercadológica das empresas, sobre os Estados Restritos, pois essa parceria

tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital – fetichizá-lo em “transferência”, levando a população a um enfrentamento/aceitação deste processo dentro de níveis de conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção do sistema, e ainda mais, para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo (MONTAÑO, 2003, p.227).

Tornam-se evidentes, na lei e na realidade, as intenções do Estado Restrito em cooptar participação e financiamento tanto da iniciativa privada, quanto da própria Sociedade Civil, para as ações que caberia a ele desenvolver, e que já se encontram, anteriormente, financiadas pela sociedade.

Sobre outras intenções presentes nessas parcerias, é ilustrativo o exemplo a seguir. Relata Apple⁸⁴ (*apud* SOUZA in FERREIRA; AGUIAR, 2001, p. 263), a experiência da parceria entre a *Whittle Communications* e as escolas americanas, para a difusão do programa *Channel One*:

⁸⁴ APPLE, M.W. *Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora*. Petrópolis: Vozes, 1997.

[o contrato] assegura às escolas o recebimento ‘grátis’ de equipamento – uma antena parabólica, dois aparelhos de videocassete e em média um televisor colorido para cada sala de aula – que lhes possibilitará receber os programas veiculados. Ao mesmo tempo as escolas devem garantir que 90% dos alunos assistirão às emissões por 90% do tempo previsto. Os dez minutos de ‘notícias’ e os dois minutos de comerciais deverão ser assistidos todos os dias letivos por três a cinco anos, como faz parte do contrato [...]. Forma-se uma parceria empresa/escola, na qual as empresas alcançam lucro e legitimidade, enquanto as escolas conseguem equipamento e os alunos/as se tornam ‘cidadãos informados’ (grifos nossos).

Esse exemplo deixa claro as intencionalidades econômicas e ideológicas presentes neste tipo de parceria. Leão (in OLIVEIRA; DUARTE, 2001, p.120), também a partir de relatos do próprio Apple (1998)⁸⁵, quantifica esses rendimentos: “faturamento da *Whittle Communications* saltou de US\$ 153 milhões em 1989 (ano inicial do projeto) para a casa dos US\$ 300 milhões em 1998. O programa atingia em 1991 5,4 milhões de estudantes, abrangendo 8.700 escolas em 47 estados” (grifos do autor).

Como já registramos, essas parcerias não rendem ao capital apenas lucros monetários; há em jogo todo um processo de ideologização de modo a tornar hegemônica a “[...] sua interpretação não só da realidade educacional, mas do mundo e das relações entre os homens” (LEÃO in OLIVEIRA; DUARTE, 2001, p.120).

Essa, aliás, é uma das maiores motivações que une empresas às escolas: a ênfase ideológica capitalista que consegue-se imprimir na formação da escola, levando à indução, “[...] a uma aceitação ativa (ou mais ou menos resignada) dos princípios reprodutores orientadores dominantes na própria sociedade, adequados a sua posição na ordem social, e de acordo com as tarefas reprodutivas que lhes foram atribuídas” (MÉSZÁROS, 2005, p. 44).

⁸⁵ APPLE, Michael W. Construindo a audiência cativa: neoliberalismo e reforma educacional. In: WARDE, Mirian J. (org) *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: PUC/SP, 1998.

Esse objetivo também foi identificado por Silva (2002, p. 197) na análise de uma outra parceria empresa/escola. Escreve a autora que nas ações desenvolvidas dentro do plano de “colaboração” dessas parcerias

a dinâmica empresarial pode cristalizar conceitos e comportamentos definidos pelo empresariado para inviabilizar a contra-argumentação de sua lógica. Estabelecem-se códigos de condutas para a organização escolar mediante o axioma da competitividade empresarial por meio da implementação de mecanismos de premiação para *formar vencedores* numa perspectiva meritocrática, além de ajudar alunos “problemáticos” ou desajustados”, naturalizando ou banalizando o êxito por meio de palestras com “profissionais modelo” (grifos da autora).

É perfeita ao ideário neoliberal a conjugação de lucro e ideologização em um único processo, que revela a extrema eficácia funcional desses projetos de parceria: ao mesmo tempo em que consensualizam cabeças e costumes, maximizam a taxa de lucro das empresas.

3.7.1.2 O Financiamento Privado Nacional ou Internacional

Mesmo que não se constituam mais como fontes primeiras de recursos do “terceiro setor”, as doações privadas têm um papel relevante na manutenção desse. Aqui no Brasil, em 1995, elas representaram um fluxo de “[...] 74 milhões de dólares, provenientes das maiores fundações e agências de cooperação européias e norte-americanas” (MONTAÑO, 2003, p. 207).

Contudo, o perfil dessas entidades doadoras tem se modificado de forma significativa, nos últimos anos. Se antes eram as grandes empresas que figuravam como as principais doadoras, hoje são as médias e pequenas que ocupam esse posto. Seguindo essa lógica, o guru da administração moderna, Peter Drucker, sugere que, através do “convencimento” do bom uso dos recursos, os doadores precisam transformar-se em contribuintes (MONTAÑO, 2003). Mas, já não somos financiadores da “questão social”, através dos impostos que entregamos

nas mãos dos governos estatais, para justamente viabilizar o desenvolvimento social, atender às demandas, cuidar da vida cidadã?

Constituindo-se a segunda maior fonte de recursos do “terceiro setor”, no Brasil, 26,1% em 1995 (SZAZI, 2003), é preciso lembrar que a dependência de recursos privados, nacionais ou internacionais, representa uma subordinação das entidades “público-privadas” às agendas dos financiadores, e concorrem para o modelamento do seu foco, missão, objetivos, metas e estratégias.

O embate com o setor privado, quando o assunto é financiamento, não diverge muito do travado com o setor estatal. Tanto quanto, ou mais que o Estado Restrito, as empresas privadas têm consciência precípua do que querem quando resolvem investir em programas sociais. Nesse caso, Montañó (2003) critica a característica adaptativa que permeia as entidades “público-privadas” em favor dos interesses dos doadores, especialmente os da área empresarial. Analisando “dicas” publicadas pela Revista Exame (2000), num *Guia de boa cidadania corporativa* para a captação eficiente de recursos, Montañó (2003, p. 210) conclui que há uma submissão da entidade, “desta forma, os recursos, que já *não são ‘autogerados’*, também *não são ‘autogeridos’*” (grifos do autor).

Falconer e Vilela (2001, p. 49) também revelam esse direcionamento de missões e projetos das entidades, aos objetivos dos doadores, avaliando como seletivo o acesso a recursos nacionais, por estarem sujeitos ao crivo dos seus detentores. Essa “influência” e poder de definição de agenda ficam ainda mais claros na colocação desses autores de que

as instituições doadoras têm *grande poder de influência na agenda do terceiro setor*. Embora nem sempre interfiram na implementação e na gestão

dos projetos que financiam, esse poder se manifesta na simples decisão de financiar determinado tema ou público-alvo em detrimento de outro. *Seu poder econômico molda a atuação das demais organizações sem fins lucrativos* que dependem de recursos de terceiros, já que *muitas delas tendem a apresentar propostas de acordo com as linhas programáticas de financiadores*, visando maximizar suas reais possibilidades de obter recursos financeiros (grifos nossos).

Fato também corriqueiro nos dias de hoje, são as doações feitas por famosos às entidades do “terceiro setor”, seja em forma de dinheiro ou participações em campanhas e eventos. Comum também, são esses famosos terem sua própria fundação – Xuxa, Leonardo, Luciano Huck, para citar alguns, e o próprio Ayrton Senna – o que colabora na composição de uma imagem social solidária de grande aceitação pública, uma espécie de *marketing* pessoal.

A doação de trabalho (voluntariado), também, é prática comum entre os cidadãos desconhecidos, e já conta pontos em currículos, pois confere um “ar” de atualidade e modernidade à formação profissional dos candidatos.

Entretanto, quando falamos de doações e trabalho voluntário é bom lembrar, uma vez mais, o caráter multi-tributário presente no financiamento do “terceiro setor”, que advém do fato de que é a sociedade quem financia, através da contribuição tributária, todos os investimentos do Estado Restrito, sendo que, a partir do momento que essa mesma sociedade passa a contribuir também, com as ações desse “setor”, seja através de doações, aquisição dos bens e serviços que as entidades oferecem na sua geração de recursos, seja com o trabalho voluntário, ela está re-financiando um mesmo serviço público. E é bom que não nos esqueçamos, de péssima qualidade e mínima cobertura.

Empresas têm utilizado a estratégia da “responsabilidade social” para constituírem os seus “braços sociais”, e “fazerem a diferença”. As intencionalidades dessa “consciência” rotulada

de “responsabilidade social empresarial”, que tem acometido o espaço empresarial brasileiro, é apresentada por Merenge e Alves (1996, p. 4), em sua referência ao Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE):

o PNBE [...] é uma entidade que conta com aproximadamente 600 empresários em todo o país, todos engajados em um *sem número de atividades em defesa da cidadania e dos direitos humanos*. O PNBE atua diretamente em favor da modernização política e econômica do país [intenções desveladas pelos próprios autores, defensores ferrenhos do “terceiro setor”]: tem ligação com a Campanha da Ação Contra a Fome e a Miséria, distribui anualmente um prêmio de cidadania [projeção social] e participa de um Banco de Alimentos, que *recolhe e distribui sobras alimentares* [sobras?] a população carente de São Paulo (grifos nossos).

Os nossos grifos e comentários no texto objetivam deixar claras as intenções e ações da ‘crescente conscientização do empresariado nacional’. Das citadas ações desenvolvidas pelo PNBE acima, quais realmente se prestam “à defesa da cidadania e dos direitos humanos”, como apregoado? A quais interesses servem esse “sem número de atividades”?

O desmascaramento da atividade doadora empresarial e de muitas celebridades, em atividades altamente lucrativas e modeladoras de imagem, é realizado por Montañó (2003, p. 209-210) através da teoria do *fetichismo da doação*, que

em primeiro lugar, [constitui] uma atividade *verdadeiramente rentável* transmutada em aparente “doação”. Em segundo lugar, [trata-se de] uma doação provinda supostamente de uma instituição (empresarial) e de uma classe (a burguesia), [e] que, no entanto, no fundo, *provém da sociedade (dos trabalhadores) e/ou do Estado* – diretamente da sociedade, quando tal “doação” redunde em maiores vendas e preços, portanto, maiores lucros para a empresa “doadora” (que compensam e ampliam a “doação”); do Estado (e indiretamente da população pagadora de impostos), por meio de subvenções, isenções de impostos (renúncia fiscal) etc. Assim o que parece ser “doação” do capital não é redistribuição de mais-valia, mas, na verdade, *atividade lucrativa* (grifos nossos).

Em relação ao financiamento internacional, a situação não é diferente, aliás, em alguns casos,

ele pode figurar-se mais funcional aos interesses do capital do que o próprio financiamento nacional.

Retomando o cenário de crescimento do “terceiro setor” no mundo, no que tange ao financiamento, Salamon (in IOSCHPE, 2000) aponta que um dos principais desafios de uma organização do “terceiro setor”, nos dias de hoje, é a concorrência com outras entidades desse “setor”. O surgimento acelerado de tantas entidades fez com que o financiamento se pulverizasse, mesmo com o aumento de empresas dispostas a “investir” nessa esfera. Além disso, consolidada a democracia nos países da América Latina, muitos investidores internacionais deslocaram seus investimentos para o “alívio” da miséria em países de maior figuração internacional, como a África.

3.7.1.3 Grantmakers

Uma parcela, ainda pequena, dos recursos que mantém o “terceiro setor” provém de um novo segmento criado dentro desse próprio “setor”. São as *grantmakers*, organizações “não governamentais”, “sem fins lucrativos”, doadoras de recursos para fins exclusivos do “terceiro setor”. Isto é, organizações do “terceiro setor” que captam recursos e financiam outras organizações do “terceiro setor”.

Em “Recursos privados para fins públicos – as *grantmakers* brasileiras”, de Falconer e Vilela (2001), encontramos as principais características de uma *grantmaker*: *pessoa jurídica de fins privados, “sem fins lucrativos”, oferece doações a outras entidades desse mesmo “setor”, é autônoma, controlada e operada no país, mesmo que capte recursos no exterior.*

Nessa obra, os autores fazem um estudo sobre essa modalidade de financiamento para o “terceiro setor”. Dentre as realidades reveladas nesse estudo, destacamos⁸⁶:

- a) não há tradição de *grantmakers* no Brasil, mas seu crescimento é relevante;
- b) em 1999, essas entidades doaram mais de 120 milhões de reais para projetos e programas sociais;
- c) a rigor, todas as *grantmakers* brasileiras “[...] realizam outra atividade, além do financiamento de projetos por meio da doação de recursos” (p.66);
- d) no universo dessas organizações encontram-se: fundações (51%) e institutos (26%); entidades empresariais, familiares, religiosas e outras (23%). Algumas têm origem mista, isto é, mantêm vínculos com governos, empresas e entidades internacionais;
- e) 61,3% dessas entidades têm origem empresarial;
- f) 48% delas foram criadas na década de 1990, 16 % na de 1980, 7% na de 1970, 22% na de 1960 e 7% até 1959;
- g) 77% das *grantmakers* brasileiras estão situadas na região sudeste (São Paulo em particular), 13% na nordeste, 7% na sul e 3% na centro-oeste;
- h) as prioridades de investimento dessas entidades doadoras são projetos destinados à educação (81%), principalmente de crianças e jovens;
- i) a maior parte dos recursos dessas organizações tem origem nacional (68,9%), mas os recursos internacionais ainda desempenham um papel importante (31,1%);
- j) um dos principais desafios impostos à consolidação das *grantmakers* brasileiras, posto pelos autores, é a própria geração de recursos para a sua sustentabilidade, visto que ainda hoje, muitos “doadores” ainda preferem destinar recursos direta e aleatoriamente às entidades executoras do “terceiro setor”.

⁸⁶ Nesse trabalho, os autores levantaram, inicialmente, 66 potenciais organizações financiadoras do “terceiro setor”, porém, dessas apenas 31 constituíram o universo da pesquisa, por se confirmarem como doadoras, dentre elas, o Instituto Ayrton Senna.

A criação e o crescimento das *grantmakers* são expressões do atual nível de organização e “profissionalização” que o “terceiro setor” tem conseguido acoplar ao seu entorno. O seu caráter financeiro revela, segundo os autores citados acima, uma superação da postura assistencialista da doação. Portanto, o que se pode concluir, a partir desse trabalho de Falconer e Vilela (2001), é que as *grantmakers* configuram-se em mais uma estratégia para garantir o repasse das funções estatais ao segmento “público-privado”. Assim, ao invés das empresas – lembrando que 61,3% das *grantmakers* têm origem empresarial – repassarem os recursos ao Estado Restrito, através do pagamento de impostos, destinam os mesmos para essas instituições, na forma de doações, e reforçam positivamente as suas imagens, porque passam a figurar-se como “empresas cidadãs”, além de alimentar a estratégia de reconfiguração desse Estado.

Assim como o Estado Restrito e as empresas financiadoras de projetos do “terceiro setor”, as *grantmakers* também exercem influência na designação dos projetos e programas desenvolvidos nessa “esfera”. Esse papel desempenhado por essas organizações é destacado por Falconer e Vilela (2001, p. 16):

as grantmakers freqüentemente têm relações estreitas com grupos que representam uma elite econômica nacional e internacional, como empresas e empresários, governos, religiões organizadas e outros atores sociais. Por ocuparem essa posição privilegiada, as organizações doadoras acabam se destacando no protagonismo da definição da agenda do terceiro setor, na interlocução com o Estado e com as demais organizações sem fins lucrativos (grifos nossos).

Projetando-se como financiadoras de atividades que se pautam pela “transformação da realidade social” no país, as *grantmakers* colaboram na fomentação e sustentação do “terceiro setor”, constituindo-se em centros de poder dentro do próprio “terceiro setor”, mantendo e fortalecendo a “filantropia empresarial”, demonstrando que o plano de manter o segmento

“público-privado” como substitutivo de atividades estatais, não tem, como pode parecer, um caráter passageiro, fulgás. Antes, porém, revela-se uma estratégia muito bem arquitetada de intervenção social, que solidifica-se dia a dia.

3.7.1.4 Recursos Próprios - Auto-Sustentabilidade

A geração de recursos próprios tem se apresentado como fonte principal dos recursos do “terceiro setor”. No Brasil, em 1995, esses recursos foram responsáveis por 61,1% do seu financiamento. A citada pesquisa da Universidade *Johns Hopkins* revelou que, nos Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Hungria e Japão, 47% dos recursos das “organizações sem fins lucrativos” vinham de receitas próprias (taxas e encargos sobre serviços) (SALAMON in IOSCHPE, 2000), o que poderia revelar uma relativa independência financeira dessas entidades em relação a governos e empresas. Aliás, teoricamente, essa seria a única fonte de financiamento do “terceiro setor” que garantiria às suas organizações isenção ideológica e de ações. Contudo, não podemos nos esquecer que a proposição “terceiro setor”, já traz em si, intrinsecamente, a função substitutiva da ação estatal. Na verdade, a geração de recursos próprios destinados à sua auto-sustentabilidade concorre, tão somente, para o barateamento das despesas na prestação desses serviços, por parte do Estado Restrito e do capital.

Além do mais, é preciso deixar claro que, ao desenvolverem atividades comerciais paralelas em prol da sua sustentação, as entidades “público-privadas” passam a adotar critérios mercantis como qualquer empresa. Isto é, passam a ser mediados pelo próprio Mercado, que, ideologicamente, é apresentado como referência de oposição para as mesmas.

3.8 A Cooperação “Intersetorial”: Desresponsabilização Estatal, Desoneração do Capital, *Marketing* ou “Responsabilidade Social”?

Dentre as sete características definidas no *IV Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor*, em 1998, para personalizar e qualificar uma entidade a instaurar-se nesse “setor”, duas são *sine qua non*: serem “*não governamentais*” e “*sem fins lucrativos*”. Aqui, nos dedicaremos a analisar um pouco mais essas adjetivações negativas do segmento “público-privado” que, aparentemente, exalam uma independência ideológica e institucional, mas que, na verdade, mostram-se altamente veiculadas a propósitos contrários aos promulgados pelo “terceiro setor”.

3.8.1 “Não Governamental”

No início da sua trajetória, as entidades assistenciais e caritativas, em geral sob o domínio e controle da Igreja, mantinham com os Estados Restritos e seus governos relações muito próximas, uma vez que, nessa época, não havia limites muito definidos entre as funções estatais e religiosas (FALCONER; VILELA, 2001). Posteriormente, com a separação entre essas instituições, e tendo as entidades ganhado *status* de “filantropia social” de cunho “público-privado”, portanto “*não governamentais*”, as relações que as mesmas estabelecem com o Estado Restrito, na realidade do “terceiro setor”, revelam uma funcionalidade dual e uma estratégia imperiosa desse Estado para, ao mesmo tempo em que repassa suas funções a essas entidades, manter sob vigília as suas ações: o financiamento.

O termo “não governamental”, que não existe juridicamente no Brasil⁸⁷, expressa, por si mesmo, em sentido negatizado, a idéia de separação ao que se constitui sob a instância dos governos, sejam eles federal, estaduais ou municipais, em território nacional ou internacional. Assim, ao utilizá-lo afirmamos, no nível do discurso, a independência do objeto a que se refere, em relação ao âmbito governamental. Corretíssimo, porém apenas nesse nível, enquanto figura de linguagem, já que, na realidade, a adjetivação “não governamental” pode ganhar um perfil não tão coerente.

A independência proclamada pela expressão “não governamental” esvaece-se na realidade das organizações do “terceiro setor”. Mantê-la enquanto caracterização para um grupo de entidades pode, na melhor das hipóteses, qualificá-la como instituição de direito privado, particular, mas abre-lhe precedências para manter, junto às esferas governamentais, relações de parcerias, comunhão de políticas e financiamentos. Montaño (2003, p. 137) lembra-nos que “a parceria é com o Estado, porém segue tendencialmente uma política governamental”. Portanto, em parceria com o Estado Restrito, essas entidades desenvolvem ações de orientação governamental, estando sujeitas aos seus princípios, políticas, filosofia, intenções e interesses.

No Brasil, os recursos provenientes da esfera governamental, em 1995, constituíam a segunda maior fonte de financiamento das organizações do “terceiro setor”: 12,8% (SZAZI, 2003), e ao serem financiadas por governos, essas organizações perdem a independência e isenção promulgada pela sua característica “não governamental”. Como já dissemos anteriormente, ninguém financia algo, alguém ou alguma coisa, que vá contra os seus interesses. Aliás, a convergência de interesses é a principal fonte indutora de parcerias.

⁸⁷ A legislação brasileira refere-se à pessoa jurídica de direito público e pessoa jurídica de direito privado, atribuindo-se à primeira a instância governamental, e à segunda a não governamental.

Falconer e Vilela (2001, p. 30) atestam a intencionalidade do financiamento governamental às organizações “não governamentais”, ao avaliarem que,

no Brasil, a relação das organizações da sociedade civil com o Estado passa por distintos estágios históricos, caracterizados pela tentativa de sucessivos governos de *subordinar segmentos organizados da sociedade à tutela do Estado e reprimir setores considerados “perigosos” à ordem e aos seus interesses* (grifos nossos).

Neste contexto, revela-se eficaz a atual fórmula estatal de veiculação dos interesses das organizações “não governamentais” aos seus, através do financiamento, passando a adjetivação “não governamental” a significar, não uma independência ideológica e de ações dessas entidades em relação ao Estado Restrito, mas sim, uma simples especificação classificatória, que lhes possibilitam figurar diante da sociedade, com uma independência que, na realidade, não existe.

Aliando-se às organizações do “terceiro setor”, em “parceiras intersetoriais”, o Estado Restrito garante conquistas que lhe são importantes, dentre as quais:

- a) a descaracterização da face política do conceito de cidadania, que incita o cidadão a lutar pelos seus direitos, convencendo-o a desempenhar, gratuitamente, o papel de agente caritativo;
- b) o encontro de um aliado que responda, na dose certa, ou seja, focalizadamente, às demandas sociais das quais ele vem desresponsabilizando-se;
- c) a diminuição dos custos das ações sociais, às quais caber-lhe-ia suprir;
- d) o alívio da co-responsabilidade do capital no financiamento das demandas sociais;
- e) a manutenção do controle das ações de entidades que, assim como ocorreu no passado com os movimentos sociais, poderiam colocar em risco a sua governabilidade, incitando e arrastando movimentos reivindicatórios de luta social; e

- f) a criação de uma aura de modernidade para si, recurso de *marketing* em voga desde meados do século XX.

3.8.2 Sem Fins Lucrativos

A legislação brasileira referente ao “terceiro setor” deixa claro que, não distribuir lucros é condição primeira para as organizações constituírem-se como “público-privadas”, mas não impede que essas se estruturam como geradoras de lucro. Ou seja, podem gerar excedentes operacionais, desde que os mesmos não sejam divididos entre os seus membros de forma direta.

No Brasil, em 2002, estavam cadastradas no Cadastro de Empresas (CEMPRE), sob o designo de “sem fins lucrativos”, 500 mil entidades privadas. Porém, nesse universo, contraditoriamente, encontravam-se entidades que

[...] desenvolvem atividades: (i) que são essencialmente de cunho mercantil (entidades de mediação e arbitragem); (ii) que são reguladas pelo governo (caixas escolares e similares, cemitérios, cartórios, conselhos, consórcios e fundos municipais); e (iii) que são gerenciadas e financiadas a partir de um arcabouço jurídico específico, não sendo, portanto, facultada livremente a qualquer organização o desempenho dessas atividades (partidos políticos, sindicatos, entidades do Sistema S) (IBGE, 2004, p. 48).

Ou seja, há, no Brasil, sob a designação de “sem fins lucrativos”, muitas entidades que não prestam “serviço público” ou não desenvolvem algum serviço à população, mas que usufruem de uma legislação que concede benefícios tributários a todas. Diante desse fato, não podemos afirmar que há, no Brasil, 500 mil entidades “sem fins lucrativos”, mas sim, que há um grande número de entidades que se proclamam “sem fins lucrativos”, e gozam de privilégios sustentados pelo título, o que torna necessário, da nossa parte, uma investigação um pouco

mais aprofundada sobre essa característica ostentada pelas organizações da “terceira esfera social”.

Como já afirmamos, a não lucratividade, como sinônimo de “não distribuição de excedentes”, é uma característica imprescindível às entidades “público-privadas”. Nesse sentido, a não remuneração de membros de diretorias e conselhos dessas organizações não era permitida até 1999, como forma de evitar que salários fossem utilizados como meio para repasse de lucros. A Lei nº 9.790/99 abriu precedência para essa remuneração, o que, ideologicamente, segundo Szazi (2003, p. 48), aconteceu sob a consideração do alto grau de profissionalização, necessário e em andamento, nas instituições do “terceiro setor”, já que ela,

longe de representar uma válvula de escape sinuosa para o benefício de dirigentes, buscou criar uma ferramenta para a redução do amadorismo com que a grande maioria das entidades é gerida, contribuindo para o alcance de melhores padrões de eficiência na condução dos programas sociais e educacionais das instituições.

O art. 4º, da citada Lei, refere-se à regência estatutária dessas organizações como uma das condições necessárias para a classificação Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. E o seu inciso VI prevê que, caso os seus dirigentes sejam remunerados, o estatuto deve estabelecer as regras dessa remuneração:

art. 4º: [...] exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

[...]

VI – possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação (SZAZI, 2003, p. 211).

Posteriormente, em 2002, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro, em seu art. 34, estabeleceu que a remuneração de dirigentes de OSCIPs não implicava em perda de isenção ou imunidade do imposto de renda, desde que essa remuneração não fosse superior à de servidores do Poder Público Executivo Federal.

Sem repasse de lucros e com controle salarial, os verdadeiros motivos que levam empresas de objetivos preponderantemente negociais a envolverem-se em atividades não lucrativas, ficam ainda mais claros. Beghin (2005, p. 9) avalia como um desses motivos, a descoberta, por parte das empresas, de que “[...] para sobreviverem na batalha do mercado globalizado, além dos ingredientes clássicos – tais como: qualidade total, reengenharia, relação custo-benefício e compromisso com o cliente – necessitam incorporar novas variáveis que as legitimem perante a sociedade”.

A presença dessas “novas variáveis” que transferem “valor” aos produtos, serviços e negócios, foi identificada por Souza (in FERREIRA; AGUIAR, 2001, p. 274), na investigação de parcerias escolas/empresas, no estado de São Paulo, em 1996:

para as empresas, um dos principais motivos que as levaram à realização de ações na área educacional era a divulgação de sua imagem social. ‘Cultivar e preservar um bom relacionamento com a comunidade’ é o ‘melhor retorno para a imagem institucional da empresa’.

Como já destacamos anteriormente, tem se tornado comum na área educacional essas parcerias empresa/escola (SILVA, 2002; OLIVEIRA, 1998; SOUZA in FERREIRA; AGUIAR, 2001; LEÃO in OLIVEIRA; DUARTE, 2001). Projetos do tipo “Adote uma Escola” são comuns, e têm se delineado principalmente nas áreas de gestão e financiamento. Muitas vezes elas se revestem de informalidade, em ações de colaboração “amistosas”, em atividades de caráter pontual, temporário, com vínculos frágeis; outras, ao contrário,

constituem-se formalmente, através de contratos jurídicos de parcerias, como é o caso do Programa investigado nessa pesquisa.

Em seu trabalho, Souza (in FERREIRA; AGUIAR, 2001, p. 270) observou que, em geral, os acordos firmados eram informais, e que os motivos que levavam as escolas a buscar parceiros estavam relacionados ao suprimento de recursos auxiliares na sua manutenção, “[...] reconhecendo ser este um meio de proporcionar melhores condições para o desenvolvimento do ensino”, como reforma e manutenção do espaço físico, doação de materiais e equipamentos, promoção de eventos e patrocínio de cursos de aperfeiçoamento de professores, isto é, condições que deveriam ser abarcadas pelo Estado Restrito, e que não eram.

Segundo a autora, além da criação da “imagem” social positiva, uma outra intenção motivava essas empresas: a viabilização de estágios com escolas que possuíam cursos profissionalizantes, o que garantia a preparação de mão-de-obra e transferência de *know-how* da empresa para a escola (SOUZA in FERREIRA; AGUIAR, 2001).

Contudo, Souza (in FERREIRA; AGUIAR, 2001) ressalta o significado dessas parcerias para os diretores das escolas e os representantes das empresas: mesmo sendo muito bem aceitas pela escola e pela comunidade, elas eram concebidas por esses como um suplemento, um complemento à ação do Estado Restrito. Segundo eles, “a parceria não é solução para resolver o quadro de carência em que se encontra o ensino público, constituindo-se em uma prática que pode contribuir para amenizar tal situação [...]” (SOUZA in FERREIRA; AGUIAR, 2001, p. 275). Entretanto, essa consciência das escolas em relação ao papel do Estado Restrito e das empresas revela-se, na verdade, como uma “falsa-consciência”, já que, ao invés

de cobrarem das esferas estatais a solução para os seus problemas, aceitam, passivamente, a presença/intervenção da empresa nesse espaço.

Diante dessa onda de “solidariedade empresarial” é sempre importante lembrar que o Estado Restrito tem garantido, em sua ampla maioria, não apenas a isenção fiscal de muitos impostos para as organizações “sem fins lucrativos”, como também descontos no imposto de renda para empresas que investem no Setor. Aqui, torna-se oportuna a qualificação dada por Thompson (in IOSCHPE, 2000) ao “terceiro setor” como “mercado de beneficência”, e ilustrada por Montañó (2003, p. 58), na passagem a seguir:

algumas *fundações*, braços assistenciais de empresas (fundações Rockefeller, Roberto Marinho, Bradesco, Bill Gates), não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora de imagem de seus produtos (aumentando a venda ou o preço) ou até na função propagandística que essas atividades exercem (ver Parmalat, as fundações Ronald Mac Donald, Albino Souza Cruz, Telefônica, Odebrecht, Bradesco, entre outras). Têm, portanto, claro fim lucrativo, ainda que indireto.

Além da criação da imagem social positiva e da lucratividade indireta, outros fatores movem as intenções do Mercado em direção ao “terceiro setor”. A crise da super-produção capitalista atesta isso. Há excesso de produção para um mercado consumidor que se empobrece cotidianamente, coibindo o consumo. Dessa forma, há que se garantir um mercado de demanda para o consumo dessa produção excessiva. Além da estratégia de produzir mercadorias de vida útil curtíssima – seja pela duração, seja pelo modismo – é necessário criar uma fórmula para manter consumidora, em um certo nível, a população. Assim, é preciso garantir-lhe o mínimo para que possa continuar a comprar, ter, querer, trabalhar, vender, consumir. E essa condição mínima vem pela ajuda de entidades de assistencialismo social e empregos temporários.

Outro problema solucionado pelas empresas nessas parcerias com o “terceiro setor” refere-se à renovação dos fundos de matérias-prima e material humano (mão-de-obra) necessários à fabricação dos produtos. Ao unir-se em “cooperação intersetorial” com as entidades “público-privadas” o Mercado resolve muitos dos sérios impasses que se apresentam à sustentação do modo capitalista de produção, uma vez que

o mercado gera demandas que não consegue satisfazer, lança mão de recursos humanos, simbólicos e ambientais que não consegue repor. Uma parte substancial das condições que viabilizam o mercado precisa ser atendida por investimentos sem fins lucrativos (FERNANDES, in IOSCHPE, 2000, p.30).

Legitimando a desresponsabilização estatal, o encolhimento dos investimentos sociais, gerando lucros diretos e indiretos às empresas, fomentando o processo de internalização da ideologia do capital, produzindo consenso sobre a sua lógica mistificadora, autoritária e global, e colaborando na resolução dos impeditivos da sustentação do capitalismo como meio de produção, maquiadas de “não governamentais” e “sem fins lucrativos”, as ações das organizações “público-privadas” reafirmam as intenções reais da “cooperação intersetorial”: a reestruturação mundial do capitalismo.

3.9 A Contraditória Rede de Solidariedade Social Aventada pelas Empresas

As intencionalidades subjacentes ao “trabalho social” desenvolvido pelas empresas já foram desveladas. Aqui, interessa-nos investigar a “responsabilidade social interna” do mundo empresarial, pois a emergência do movimento de “responsabilidade social e empresarial”, ou a “cidadania empresarial”, ou ainda como nomeia Beghin (2005) a “neofilantropia

empresarial”, que acomete as empresas, revela, na indagação da sua “responsabilidade social interna”, uma contradição assombrosa.

Toda empresa que se propõe a desenvolver uma função social pública deveria ser questionada sobre a sua “responsabilidade social interna”, sobre as condições sociais dos seus empregados. Diante da atual situação da classe trabalhadora brasileira e mundial, com certeza deveríamos indicar aos empresários “interessados” em “filantropia social” que começassem a realizá-la pela instauração da “solidariedade social” interna, a “fazer a diferença” pelo seu “próprio chão”: respeito ao seu trabalhador, condições dignas de trabalho, salário necessário ao sustento da sua família, pagamento de horas-extras, respeito à jornada de trabalho, exclusão da mais-valia; respeito ao ambiente natural onde suas fábricas estão instaladas, não poluição, não degradação... Ou seja, exigir “[...] coerência entre as práticas gerenciais internas e as proposições de atuação social junto a comunidade” (FISCHER, 2002, p. 97).

Empresas investem anualmente, em projetos sociais, milhões de reais, frutos da isenção tributária estatal e da extorsão da mais-valia! Ano a ano, suprimem direitos e conquistas trabalhistas, flexibilizam e precarizam as relações de trabalho ao mesmo tempo em que passam a dedicar-se às “causas sociais”!

Nesse sentido,

o ativismo social empresarial tem relação direta com a reestruturação produtiva que vem ocorrendo no país nos últimos vinte anos. Essa reestruturação tem contribuído para dramatizar a questão social, e o setor privado lucrativo tem procurado suas próprias respostas para enfrentar esse crescente “desequilíbrio social”. Essas respostas (i.e., captura da subjetividade operária, *marketing* social, desmanche das referências públicas) se ancoram na crítica à inoperância do Estado e das instituições políticas em cumprir sua responsabilidade social e na aposta de uma *nova contratualidade não mais baseada nos direitos sociais*. Elas ganham terreno

e se legitimam na medida em que as organizações da sociedade passam a reivindicar uma autonomia civil que, ao não se conformar numa alternativa política, contribui para *fragilizar o Estado democrático* e, conseqüentemente, *para retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade* (BEGHIN, 2005, p. 42, grifos nossos).

Como apresenta Ficher (2002, p. 74),

o pagamento de salários justos acionaria uma dinâmica harmoniosa de crescimento de mercado e incremento da renda nacional. A arrecadação de tributos justos asseguraria a distribuição equânime dos recursos e das condições necessárias para a vida social. E, finalmente, a reinversão do capital multiplicado, no próprio negócio ou em novos negócios, criaria a mágica do equilíbrio econômico e da justiça social .

Não nos digam que isso se trata de uma utopia numa sociedade regida por uma economia capitalista. Como já afirmamos nesse trabalho, a partir de Mészáros (2005), o capital é incorrigível, irreformável pela sua própria natureza. Estamos, tão somente, descortinando a contradição vergonhosa que acomete muitas empresas que se vangloriam de aventarem “responsabilidade social”. O início das suas “cadeias de solidariedade social” deveria ser o seu próprio chão. Cada funcionário melhor “colocado” poderia, por exemplo, comprar mais mantimentos, ir a cinemas e teatros, adquirir livros e revistas, viajar e passear mais. Assim, aqueceria-se o comércio e geraria uma rede de empregos e serviços, não pelo paternalismo da doação, mas pela força do trabalho. A dignidade e a solidariedade viriam pelo trabalho e não em forma de caridade e filantropia, projetos e doações esparsas que alimentam a dependência e roubam do homem a sua dignidade.

Hannah Arendt⁸⁸ (*apud* DUPAS, 2003, p. 27) estabelece o trabalho, obra e ação, como categoria fundante da ação humana. Paro (2001, p. 29), citando Marx, defende o “[...] trabalho como característica essencialmente humana, como o que identifica o homem e o diferencia do

⁸⁸ ARENDT, H. *La condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy, 1983.

restante da natureza”. O trabalho imprime no homem a sua característica histórica, portanto, forjado dele, esse homem regride ao meramente ser, sem humanidade.

Dessa forma, pelas condições com as quais vem se materializando o mundo do trabalho, temos dentro das empresas, ditas “cidadãs”, o exemplo vivo das condições que elas aventam lutar para defender fora do seu âmbito: exploração, pobreza, miséria, extermínio da humanidade do homem, injustiça ... Outra ação comum nessa rede de “filantropia empresarial” é a própria empresa cooptar os seus funcionários para trabalharem como voluntários nos projetos sociais que elas desenvolvem!

Essa alternativa simplista aos olhos de quem sempre pensa a vida de forma complexa, é, na verdade, profundamente complexa, dado que seria necessário mexer nas relações de trabalho que alimentam a sociedade capitalista e impedir a maquiagem da “responsabilidade social”, que muitas empresas usam para vender uma imagem positiva, “cidadã” aos consumidores.

Por que não deslocar o termo “responsabilidade social” do rol do “terceiro setor” e inseri-lo na própria estrutura e funcionamento das empresas? Assim o título de “empresa cidadã” seria outorgado àquelas empresas que se estruturassem em relações de trabalho não exploradoras, sem extorsão de mais-valia, com pagamento correto dos seus impostos.

Concluindo, citamos uma vez mais Fischer (2002, p. 74), concordando com a autora que

as empresas deveriam restringir a sua função social ao papel para o qual foram criadas e estão posicionadas no mercado. Isto é, à produção de riquezas, sob a forma de produtos e serviços disponibilizados aos consumidores e clientes; à multiplicação do capital investido, sob a forma de lucro; e à geração de empregos necessários para realizar a produção e a comercialização.

Aos sindicatos, associações e movimentos sociais caberia o papel de acompanhá-las, fiscalizá-las e orientá-las nesse sentido. Seria a substituição do “*marketing* social” que esconde uma política de benefícios para a empresa, por uma estrutura de responsabilidade social de fato.

3.10 As Fundações como Via de Materialização das Políticas do “Terceiro Setor”

O Programa Escola Campeã, objeto dessa pesquisa, foi criado dentro do Instituto Ayrton Senna, que, como já apresentamos, faz parte da Fundação Ayrton Senna. Assim sendo, é necessário que nos dediquemos a entender melhor o papel das fundações no segmento “público-privado”, buscando novas contribuições para a análise da materialização das políticas do “terceiro setor”, na educação brasileira, num contexto de reconfiguração do Estado Restrito, em tempos neoliberais.

De caráter eminentemente patrimonialista, uma vez que a “sua constituição se dá, em um primeiro momento, pela reunião de bens e a sua destinação a uma finalidade determinada pelo instituidor” (SZAZI, 2003, p. 37), e sob a prerrogativa de poderem ser constituídas – ao contrário das associações – a partir da decisão de um só indivíduo, em vida ou após a sua morte, em testamento, as fundações vêm crescendo como materialização das políticas neoliberais que sustentam o rearranjo do “terceiro setor”. Por isso, a compreensão do contexto histórico que propiciou o seu aparecimento constitui-se em premissa ao entendimento de como essas se constituem hoje, dentro da estratégia neoliberal da gestão “público-privada”.

Fomentadas, inicialmente, pelo espírito de “solidariedade humana”, já que nos “[...] primórdios da história da humanidade, registram-se atitudes de homens que, movidos pelo amor ao próximo, legavam bens para alguma finalidade cultural e filantrópica” (COELHO,

1978, p. 7), as instituições fundacionais foram se delineando na medida em que o capitalismo foi afirmando-se como modo de produção e orientador de economias mundiais. Nesse início, “[...] embora com outro nome, as fundações já guardavam os traços de hoje, isto é, patrimônio e *finalidade filantrópica*” (RAFAEL, 1997, p. 63, grifos nossos).

Diniz (2003) ao pesquisar o aparecimento das *univertitates bonorum*, que vieram a constituir posteriormente as fundações, atribui, também, à solidariedade humana, a razão da sua origem presente, já na sociedade grega, que teve como instituição precursora da fundação a “Academia”⁸⁹ – escola que Platão fundou nos jardins de Academos. Veio dos gregos, também, a grande influência na formação do embrião das fundações no mundo romano, que acabou por influenciar a nossa cultura.

Isso ocorreu, obviamente, porque as conquistas de Roma se estenderam até a Grécia, que se tornou uma província, permitindo que nesse intercâmbio os conquistadores assimilassem a instituição. Importa sublinhar que, após a conquista, apareceram em Roma as primeiras associações religiosas e profissionais, de ações conjuntas e posicionamento político, dedicadas ao culto funerário, à distribuição de alimentos, à manutenção de crianças pobres e aos jogos (DINIZ, 2003, p. 30-31).

Registra Rafael (1997, p. 65) que

mesmo atribuindo personalidade jurídica apenas aos entes do tipo associativo, o direito romano concebia, já nessa época, a existência de ‘patrimônios vinculados a determinados fins’. Assim, embora no direito romano clássico não se reconheçam patrimônios dotados de autonomia jurídica que pudessem ser considerados antecedentes diretos da fundação, havia a possibilidade de transferência do patrimônio a uma cidade ou *collegium*, com a imposição dos fins de utilidade pública, podendo isto ocorrer, desde aquela época, na forma de *inter vivos* pela via testamentária.

⁸⁹ “[...] instituição de ensino do tipo científico-religioso consagrada às musas, em Atenas” (RAFAEL, 1997, p. 64).

Era comum, nesta época, essa transferência de patrimônios particulares à cidade, com imposição dos fins de utilidade pública, já que particulares não podiam constituir entidades com bens próprios – pois o direito clássico vedava tal possibilidade – constituindo assim as chamadas “fundações fiduciárias” ou “fundações impuras”. As *sodalitia*⁹⁰ são também citadas por Diniz (2003) como modelo inicial das fundações.

É importante frisar que, mesmo tendo, desde os seus primórdios, a característica de utilidade pública, esses primeiros desenhos fundacionais, nem sempre mantinham suas ações e conveniências voltadas ao interesse público (pouco desenvolvido naquele tempo), o que levava o Estado Restrito a fiscalizá-las com rigor.

Coelho (1978) destaca as fundações alimentares, criadas nos primeiros tempos do Império Romano, pelo imperador Trajano, como um modelo muito próximo das instituições fundacionais da década de 1970 – características que têm se mantido ainda hoje – tanto porque as mesmas destinavam fundos especiais para a distribuição de alimentos para os pobres, como também “[...] devido à finalidade característica e o grau de autonomia patrimonial desses fundos, sem, todavia, chegarem [naquela época] a ser personalizados” (COELHO, 1978, p. 9).

Na História das fundações, dois fatos contribuíram para a acentuação da sua característica “filantrópica”: a constituição da *actio popularis* e o desenvolvimento do cristianismo, já que, tendo a Igreja passado a agregar um acervo patrimonial considerável, passou a reservar parte dele “[...] para o cumprimento de relevantes objetivos humanistas” (DINIZ, 2003, p.33).

⁹⁰ Associações religiosas e/ou recreativas com conotações políticas (DINIZ, 2003).

Coelho (1978, p. 11) lembra que, contudo, naquela época, “as primeiras fundações, de benemerência e culto, acham-se incorporadas e confundidas com a personalidade das igrejas, mas que aos poucos vão adquirindo autonomia até se afirmarem como entes em si, embora sob a proteção e vigilância eclesiásticas [...]”.

Nesse sentido, Diniz (2003, p. 34) afirma que

ainda nesse contexto não temos uma compreensão pura de fundação, na qualidade de patrimônio dotado de finalidade. Isso porque ainda se envolvem pessoas físicas ou jurídico-eclesiásticas, que acabam por trazer tons de pessoalidade ao legado, que se rege pela vontade dominante dos integrantes, e não pela finalidade que foi fixada pelo instituidor. São conhecidas genericamente como *universitas*.

O declínio do poderio clerical e as aberturas culturais ocorridas nos anos médios renovaram o formato das instituições *piae causae*. Com o acúmulo excessivo de capital, propiciado pela Revolução Industrial, as *piae causae* passaram a ser comandadas pelos capitalistas, que, já nessa época investiam “[...] nos fins públicos para perpetuar a sua imagem de benevolência” (DINIZ, 2003, p. 35). Dá-se, nesse contexto, a transposição da “caridade” cristã para a “caridade”⁹¹ laica, alimentada por dois dos ideais deflagrados pela Revolução Francesa: igualdade e fraternidade (DINIZ, 2003).

Essa mudança da subordinação dos fins das fundações imprime-lhes uma característica essencialmente capitalista, visto que a expansão delas está diretamente ligada à concentração de riquezas nas mãos de poucos particulares e o empobrecimento aviltante de grande parte da comunidade. Dessa forma, as fundações passam a exercer uma função compensatória através

⁹¹ Registramos a palavra caridade entre aspas, nesse contexto, por concebermos que, em ambos os casos, a mesma apresentava-se revestida de intencionalidades tanto de cunho religioso-dogmático, como no primeiro caso, quanto mercantil, no segundo caso.

de ações não universais. Essa função é ideologicamente apresentada por alguns autores como exemplo de altruísmo e benemerência:

nos países capitalistas, onde é permitido ao ser humano *acumular riquezas*, isoladamente, o instituto “fundação” insere-se no campo do direito privado, como uma das formas de os mais ricos, certamente *de maneira altruísta*, separarem parte do patrimônio conseguido em vida, com vistas ao *bem comum da coletividade* (RAFAEL, 1997, p. 62, grifos nossos).

Sob influência da Igreja Protestante do século XVI, o espectro de fundação criado na Alemanha possuía características semelhantes às da fundação moderna. Esse modelo multiplicou-se pela Europa, infiltrando-se, inclusive, no âmbito social. No século XVIII, esse fenômeno chegou aos Estados Unidos, onde se registrou uma notável expansão, principalmente, após a Guerra da Secessão (1861-1865), como meio de resolver os graves problemas sociais decorrentes dessa.

Entre os pioneiros das fundações americanas, citam-se Benjamim Franklin, doador de grandes somas de dinheiro às cidades de Boston e Filadélfia, em 1790, para empréstimos a jovens artífices, e George Peabody, instituidor, em 1867, do *Peabody Educational Fund*, destinado à educação nos estados do sul e do sudoeste norte-americano; o *Smithsonian Institution*, fundado por James Smithson, data de 1846 (COELHO, 1978, p. 13).

Nesse período, as fundações não se destinavam apenas à benevolência, havia, também, as fundações familiares, criadas em favor de parentes e sucessores. Somente a partir do século XIX – primeiramente na Espanha – é que elas tornaram-se pessoas jurídicas de interesse público, reconhecidas pela lei.

A partir desse instante, o direito de cada país passa a recepcionar a existência da fundação privada, enquanto entidade que destina bens para finalidades específicas, muito embora cada país tenha revelado a dificuldade intimamente relacionada ao desenvolvimento doutrinário. Foi o caso da França, por exemplo, que não entendia admissível a doação de um patrimônio de uma pessoa para ente jurídico ainda por criar (DINIZ, 2003, p. 37-38).

Dessa forma, as fundações passam a apresentar, pelo menos em nível legal e institucional, a personalidade jurídica de ação emanada da ordem social, aliando, teoricamente, “cooperação”, “solidariedade social” e “cidadania”.

No Brasil, já no período colonial, há registros de embriões fundacionais na forma de instituição ou estabelecimento particular de utilidade pública, já concebidos a partir de “[...] uma universalidade patrimonial voltada ao cumprimento de escopos designados pelos instituidores” (DINIZ, 2003, p. 39). Mas a adoção do modelo latino-americano, importado da Europa, deu-se a partir de 1738,

[...] como apêndice de pessoas jurídicas já existentes, desgarrando-se, legalmente, apenas no início desse século [XX] [...]. No Brasil, afora o período da colonização portuguesa, quando já conhecíamos as entidades de “mão morta”, a história legal das fundações inicia-se entre o fim do século XIX e nascimento do século XX. O primeiro esboço de fundação no Brasil, contudo, data de 1738, quando Romão de Matos Duarte, solteiro milionário, achou por bem separar parte de seu patrimônio para formar um “fundo” para auxiliar, exclusivamente os expostos na “roda” que, a partir do seu gesto, passariam a ter tratamento digno, ao serem atendidos na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro (RAFAEL, 1997, p. 68).

Outras instituições fundacionais pioneiras no Brasil foram: “[...] a Fundação Diocesana “Pão dos Pobres”, de Porto Alegre, a Fundação “Abrigo Cristo Redentor”, a Fundação “Darcy Vargas”, Fundação “Getúlio Vargas” e a Fundação “Brasil Central” (COELHO, 1978, p. 14).

Apesar de vaga, a legislação brasileira existente antes da elaboração do Código Civil de 1916 já estabelecia algumas regulamentações para as fundações, como, por exemplo, a possibilidade dessas contarem ou não com subsídio público e serem fiscalizadas pelo Ministério Público. Mas foi no governo Rodrigues Alves que, em 1903, deu-se um grande passo na regulamentação específica das fundações privadas, normalizando-as e reconhecendo sua personalidade jurídica.

Em 10 de setembro de 1903, a Lei nº 173 passou a conferir personalidade jurídica a entidades com fins literários, científicos e religiosos (RAFAEL, 1997). Contudo, como esclarece Diniz (2003, p. 41),

dessa Lei nº 173/1903, deve-se compreender uma regularização normativa de uma situação fática que há muito existia. De fato, as fundações já estavam amplamente caracterizadas, em pleno funcionamento e, àquela época, a sua infiltração na sociedade brasileira já era de amplas proporções.

Anteriormente ao Código Civil de 1916, que reconheceu definitivamente a personalidade jurídica de direito privado das fundações privadas, e fomentou o processo de criação das mesmas no Brasil, em 1912, já “[...] existia a figura da fundação reconhecida por lei e pela doutrina, como sendo pessoa jurídica formada de patrimônio especialmente destinado a um fim benemérito. Cessada a finalidade, os bens voltavam para o instituidor ou seus herdeiros” (RAFAEL, 1997, p. 71-72).

Por essa característica patrimonialista, Szazi (2003, p. 37), a partir de Resende (1997), Rafael (1997) e Paes (1999)⁹², define “[...] uma fundação como um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada, que adquire personificação jurídica por iniciativa do seu instituidor”. Diniz (2003, p. 29) nomeia-a como “[...] universalidade de bens voltados a um fim determinado”.

A partir dos conceitos dos autores aqui referendados, podemos elencar três características essenciais à constituição de uma fundação: reunir patrimônio na sua constituição, poder ser criada a partir de uma intenção pessoal e não visar “lucro”, isto é, ter finalidade “filantrópica”.

⁹² RESENDE, T. de A. *Novo Manual de Fundações*. Belo Horizonte: Inédita, 1997.; RAFAEL, E. J. *Fundações e Direito*. São Paulo: Melhoramentos, 1997.; PAES, J. E. S. *Fundações e entidades de interesse social*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

Além de poderem ser constituídas por empresas e indivíduos (quando ganham natureza de pessoa jurídica de direito privado), as fundações também podem nascer pela vontade estatal, sendo, nesse caso, regidas pelo direito público.

Destinadas ao “bem comum”, atualmente as fundações são fiscalizadas por um promotor do Ministério Público, denominado “curador de fundações”. Szazi (2003, p. 38) especifica a função supervisora de fiscalização dos “curadores de fundações”:

a supervisão ou velamento consiste na aprovação dos estatutos e das suas reformas; em velar para que os bens não sejam malbaratados por administrações ruinosas, ou desviados dos destinos a que os aplicou o instituidor; e em verificar se a fundação se pode manter; ou se o patrimônio deve ser incorporado no de outra que se proponha a fins semelhantes.

Falconer e Vilela (2001, p. 67) atribuem às fundações e institutos o impulso, nos anos 1990, à promoção

de uma nova cultura de profissionalização do terceiro setor e *da adoção de conceitos e práticas do mundo dos negócios na gestão de entidades sociais sem fins lucrativos*. Foram também promotores de novos ideais de responsabilidade social empresarial que extrapolam a doação para entidades e projetos sociais e envolvem a inserção mais ampla das empresas na realidade social em que atuam – a chamada “cidadania empresarial” (grifo nosso).

Fica claro nas palavras dos autores o uso da lógica empresarial no mundo das entidades sem fins lucrativos (mera contradição?), e a sublimação das intenções lucrativas aqui sob o designo de “cidadania empresarial”.

O Capítulo III do Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), trata das fundações. O parágrafo único do art. 62 reza que as fundações só poderão constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Porém, nos dias de hoje, atuando como

“braços sociais” das empresas, as fundações assumiram um papel importantíssimo nos planos de composição de uma imagem positiva, solidária e responsável daquelas, perante a sociedade. Substituindo a imagem “satânica” do capitalismo selvagem pela da “filantropia social”, as empresas ganharam novos clientes, potenciais consumidores dos produtos de embalagem “empresa cidadã”.

Essa descoberta do “filão” empresarial da “filantropia social” suscitou a criação de inúmeras fundações e institutos mantidos e controlados por empresas, com a finalidade de atuarem na instância da “solidariedade social”. Já, em 1978, Coelho (1978, p. 13-14) registrava que

[...] paralelamente ao espírito público de alguns verdadeiros mecenas da época moderna, encontraram as grandes empresas industriais, na instituição fundacional, um meio de diminuição de lucros tributáveis, carreando com isso somas incalculáveis de dinheiro e bens que, ao invés de serem pagos diretamente ao Estado sob a forma de tributos, configuravam espécie de pagamento indireto, já que ocorria em favor da comunidade, no amparo à pesquisa e ao ensino, no financiamento das atividades culturais e manutenção de necessitados, tudo isso incentivado por uma legislação inteligente e realmente voltada para o *bem comum* (grifo nosso).

Todavia, o que esse autor não revela, é que as empresas são as maiores beneficiárias dessas ações.

Fischer (2002, p. 60) atribui esse crescimento volumoso dos “braços sociais” de empresas à “tradição de desconfiança e hostilidade” entre empresas e organizações “público-privadas”. Assim, “como conseqüência, empresas passaram a estabelecer parcerias com organizações que elas mesmas criaram ou podiam controlar [...]”. Podemos dizer, a partir dessa afirmativa de Fisher (2002), que se tornou mais prático e lucrativo para as empresas criar fundações e institutos que desempenhem as funções planejadas, realizem suas metas e vendam a imagem desejada, do que “convencer” e confiar em entidades sem maiores vínculos – apenas o

financeiro – com a empresa, o que revela uma simetria, ainda maior, das fundações empresariais à lógica capitalista-empresarial da maximização sempre crescente de lucros.

Criadas e financiadas pelo mundo empresarial, ficam ainda mais claras, no circuito das fundações, as intencionalidades em relação ao afastamento do Estado Restrito, à desoneração do capital com as demandas sociais, e, principalmente, o mecanismo de busca de lucratividade direta e indireta. Assim, ao invés de “filantropia” e “solidariedade social” tem-se apenas uma nova estratégia de maximização do capital, uma política de benefícios para a empresa.

Pontualmente, as fundações se transformam em executoras de planos elaborados pela conveniência das empresas para que possam figurar-se como “cidadãs” perante a sociedade. Essa realidade não escapa à percepção nem mesmo de autores defensores desse rearranjo social, como Falconer e Vilela (2001, p. 67), como podemos perceber no trecho a seguir:

como “braços sociais” de empresas, as fundações e institutos tendem a estar sujeitos a prioridades ligadas interesses legítimos de suas mantenedoras, como *a construção de uma imagem corporativa para o público interno e externo ou a associação de apelos e causas sociais às suas marcas e produtos* (grifo nosso).

Aqui, não há como não concordar com Cardoso (in IOPSCHPE, 2000) quando ela afirma que as organizações do “terceiro setor” são mais eficientes e pontuais em seus empreendimentos. *Eficientes* em transformar as políticas públicas provedoras de direitos sociais em ações de benevolência comunitária, e transmutar os recursos estatais, liberados às empresas na forma de isenções e subvenções, em “doações”, demonstrações da “responsabilidade social” do empresariado, agregando valor na estrutura da empresa.

Pontuais, em agir em áreas estrategicamente escolhidas e funcionais à reestruturação capitalista, quando suas artimanhas e artifícios, a serviço da ordem, absorvem do modelo de

bem-estar social as demandas públicas sociais, transformando o *Welfare State* em Estado do Mal-Estar Social – como o nomeou Soares⁹³ (*apud* MONTAÑO, 2003, p. 194). E o que é mais espantoso – e revela o poder ideológico dessa estratégia – sob o olhar de aprovação da sociedade, pelo rearranjo “público-privado” estar cuidando de quem precisa, dando assistência aos necessitados, acudindo quem está na miséria, defendendo a natureza e a Terra, sem perceber as reais intenções e fundamentos que movem tais ações.

Figura-se, dessa forma, a atuação social das empresas como uma bem sucedida estratégia empresarial de geração de lucros. Escreve Montañó (2003, p. 212-213) sobre esse mascaramento da geração de benefícios, escondida na “nova responsabilidade social das empresas”:

aqui, o que é chamado de “nova consciência social” do empresariado, a “empresa cidadã” e outras denominações, nada mais é do que uma nova modalidade de o capital obter isenção de impostos e subsídios estatais (diminuindo custos e/ou aumentando as rendas), para a melhora da imagem da/do empresa/produto (aumentando as vendas ou os preços das mercadorias), para a manutenção da “harmonia social”, para a aceitação pela comunidade da presença da indústria e seus eventuais prejuízos àquela e/ou ao meio ambiente.

Aprofundando nessa análise, Dupas (2003, p. 18) avalia que

o sentido da *responsabilidade social das empresas* liga-se, ainda que indiretamente, à substituição da idéia de deliberação participativa sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente; nesse sentido, essas *práticas privadas diluem a referência pública e política* na tentativa de redução das injustiças sociais. De fato, embora a nova tendência de *responsabilidade social das empresas* tenha a pretensão de aparecer como solução para as questões de exclusão social, ela é – além de inócua diante da escala do problema – basicamente despolitizadora da questão social, pois *pressupõe a desqualificação do poder público e, portanto, desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas*

⁹³ SOARES, L. T. *Os custos do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, nº70)

públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos (grifos do autor e nossos).

Reafirma-se, mais uma vez, o caráter funcional instrumentalizado das entidades “público-privadas”, no contexto do “terceiro setor”. A cooptação da “referência pública e política” pelo Mercado sob a designação de “responsabilidade social” e/ou “responsabilidade empresarial”, na concretude do Estado Amplo, representa a desestatização dos espaços, bens, serviços e funções públicos, transportados para os âmbitos do Mercado – quando geram lucros – ou do “terceiro setor” – quando se trata de aliviar as mazelas produzidas pela intervenção neoliberal.

Há que se lembrar que o “terceiro setor” cumpre um duplo papel nesse contexto: o de mecanismo e resultado dessa intervenção, já que colabora tanto com a descentralização/desconcentração, privatização e focalização do público-estatal, como é ele mesmo corpo desses processos.

Assim, ao pensarmos na constituição, impasses e perspectivas desse “setor”, no Brasil, cabe-nos, uma vez mais, registrar que ele é um fenômeno gestado pela intervenção neoliberal no país, e, jamais, uma resposta natural ao transcurso da sociedade.

A investigação realizada nessa pesquisa apresentou-nos, com clareza, uma das formas pelas quais esse processo se materializa na realidade educacional do Brasil. Sob a denominação de organizações “não governamentais” e “sem fins lucrativos”, articula-se todo um processo de cooptação da esfera pública, através de uma nova modalidade de privatização da dinâmica escolar, demonstrando que a rede de “solidariedade empresarial” e “responsabilidade social” é, em verdade, uma estratégia de manutenção do Estado Amplo e minimização do Estado Restrito, em tempos de reestruturação do capitalismo mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procedemos às considerações finais desse trabalho retomando a epígrafe marxiana utilizada no início dele: “o concreto é concreto por ser síntese de múltiplas determinações, logo unidade da diversidade [...]”. A síntese das múltiplas determinações presentes na concretude do Programa Escola Campeã, na realidade montesclarensense, revelou-nos as novas estratégias utilizadas pelas modernas empresas para cooptação dos Estados Restritos e manutenção do Estado Amplo, revivificando o processo de acumulação do capital.

Sob o discurso da “solidariedade social empresarial”, o privado se transveste em organizações “não governamentais”, “sem fins lucrativos” constituindo uma nova modalidade de maximização dos lucros, garantindo o domínio empresarial sobre o espaço público-estatal, e fomentando o segmento “público-privado”, quando se consolida a desnecessidade do público, e, portanto, da gerência estatal deste, podendo o Estado Restrito ocupar-se, prioritariamente, em garantir as Condições Gerais de Produção, que hoje integram, além da infra-estrutura necessária à produção, as próprias questões relativas ao trabalho e à garantia das condições de sobrevivência dos trabalhadores (BERNARDO, 2000).

Nesse intuito, amplia-se o espaço para o crescimento do Mercado. A “nova variável dos negócios”, o “negócio dos negócios” (BEGHIN, 2005) realiza-se com veemência na área social, em especial nas atividades educacionais, já que essas têm a capacidade de disciplinar e modelar cabeças e corpos à lógica do Mercado (BEGHIN, 2005; MONTAÑO, 2003; LEÃO in OLIVEIRA; DUARTE, 2001; OLIVEIRA, 1998; SILVA, 2002; SOUZA in FERREIRA; AGUIAR, 2001), com amplo apoio da mídia.

O “terceiro setor”, através das entidades “público-privadas”, expande a soberania empresarial no espaço público, substituindo a contratualidade da resposta social sistêmica pela contratualidade parcial, particular e privada da “solidariedade social”, retira da arena política e pública os conflitos sociais e converte a Sociedade Civil num espaço ideológico de realização de parcerias.

A fragilidade do Brasil no início dos anos 1990, nas áreas econômica, social e política, possibilitou a realização das condições necessárias à instauração dessa nova ordem de gerenciamento do capital no mundo, e de todos os mecanismos necessários à sua implementação, no país. Dentre esses mecanismos, o rearranjo “público-privado” destaca-se pela sua extrema funcionalidade aos propósitos da ordem: ele consegue constituir-se como instrumento e consequência desse processo, como mecanismo e resposta neoliberal às mazelas da questão social. Generalizando a subjetividade social em torno da “responsabilidade social”, o “terceiro setor” desloca os direitos do espaço da cidadania para a orla dos benefícios.

E, é nesse cenário que se insere a nossa proposta de problematizar aspectos concernentes à ação desse “terceiro setor”. Ao propormo-nos a investigar as suas políticas e práticas, na educação brasileira, dentro do processo de reconfiguração do Estado Restrito, delimitado pela ordem neoliberal, buscávamos respostas para uma realidade que se impunha diante de nós. O “terceiro setor”, através da ação de fundações, unidas em uma aliança estratégica, adentrou a educação dos municípios brasileiros, sob a forma de um Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã – que teve o seu projeto-piloto financiado pelo BIRD, no estado da Bahia – instituindo nessas realidades o modelo privatizante do “quase-mercado”, através da adoção de modelos de gerenciamento empresarial e substituindo o órgão central

estatal na gestão das redes municipais de educação. Não obstante, as secretarias municipais de educação foram rebaixadas ao posto de “tarefeiras” das determinações emanadas da coordenação desse Programa.

Quando uma instituição abre mão de gerir ela mesma o seu destino – seja por vontade própria ou cooptação – passando a submeter-se aos parâmetros impostos por aqueles a quem abdicou a sua liberdade, ela deixa de constituir-se enquanto instituição, tornando-se, tão somente, uma organização social – como teorizado por Chauí (1999).

De modo geral, em todas as instâncias, procedimentos, ações e deliberações emanados do Escola Campeã, ficou clara a estratégia do Programa em transferir o poder de comando e governância da Secretaria Municipal de Educação para a entidade “público-privada”, deixando-a a mercê das suas influências, políticas e determinações. O que ocorreu na Rede Municipal de Educação, enquanto ela se manteve sob a gerência do Programa Escola Campeã, foi um verdadeiro retrocesso, uma desestatização em nível de gestão das políticas públicas.

Nessa experiência, temos materializado, em nível micro, a mais nítida e perversa ação da esfera “público-privada” em eliminar o Estado Restrito como gestor do público. Ela foi a clara destituição da entidade estatal no comando do público, abrindo, sob a forma de parcerias, o espaço para que o Mercado, transvestido em “terceiro setor”, alimentasse o Estado Amplo, reafirmando a sua soberania e capacidade de comando dos Estados Restritos.

Tem-se aí, uma nova modalidade privatizante: o fornecimento público com financiamentos público, privado e “público-privado” sob gestão “público-privada”. Esse hibridismo revela o requinte do neoliberalismo em estruturar, a favor dos seus interesses, diferentes agentes e

instâncias sociais. Assim, o “setor”, que nasceu da caridade e da filantropia, transforma-se em uma nova espécie de “Leviatã”⁹⁴, sob a imagem da “solidariedade” e da “responsabilidade social” modernas.

Todavia, compactuamos com o Programa sobre a importância dos dados estatísticos no planejamento e avaliação das políticas públicas, de se corrigir o fluxo escolar, de se construir uma rede de escolas autônomas, de se garantir a alfabetização de todas as crianças no primeiro ano de escolaridade do Ensino Fundamental, de se acompanhar o desempenho dos alunos, de se qualificar todos os profissionais e remunerá-los compativelmente com as atividades desempenhadas... Porém, discordamos veementemente das dimensões estruturais e dos fins a que se destinavam tais ações, enquanto subterfúgios do processo de desestatização que se instaurou no Município. Discordamos da possibilidade de entidades “público-privadas” se apoderarem do espaço estatal, transformando cidadania em filantropia, desapropriando o ser humano profissional da sua característica produtora e criadora – que realiza-se tão somente através do trabalho que é criação, e não da ocupação que é serviço (MONTAÑO, 2003) – destituindo direitos socialmente conquistados ao colocar o cidadão a mercê da caridade humana, transformando o espaço público em espaço privado de mendicância da benevolência particular, e transpondo a solidariedade sistêmica para a solidariedade individual/privada, subvertendo, assim, a concepção do “para todos” – expressão tão cara à História Humana. Nesse sentido, o Programa Escola Campeã materializou-se como um bem articulado modelo da “responsabilidade social e empresarial” aventada pelo “terceiro setor”.

⁹⁴ O pensador inglês Thomas Hobbes, em sua obra “Leviatã”, utilizou-se da figura bíblica do Leviatã – animal monstruoso e cruel, mas que de certa forma defendia os peixes menores de serem engolidos pelos mais fortes – para representar o Estado, um gigante, cuja carne é a mesma de todos os que a ele delegam o cuidado de os defender (ARANHA, 2003). Atilio Borón, em artigo intitulado “Os novos ‘Leviatãs’ e a polis democrática: o neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina” (in SADER; GENTILI, 1999), moderniza a analogia de Hobbes, definindo que hoje, os “novos Leviatãs” constituem-se nas mega-empresas supranacionais. Nesse trabalho emprestamos-nos desses dois autores a expressão para simbolizar a força ideológica e material do fenômeno “terceiro setor”.

E esse é, ao nosso ver, o grande mérito dessa pesquisa: a elucidação de um processo até então incógnito no Município, sustentado por um forte apelo midiático e encoberto pela ideologia da “nova cidadania”. Acreditamos apresentar a Montes Claros uma ampla contribuição ao debate sobre as suas políticas públicas educacionais.

Ao final de 2004, ao avaliar que o PEC “[...] contribuiu com a melhoria do ensino fundamental (*sic*) por meio da implementação, sistematização e disseminação de metodologias de fortalecimento da gestão de Secretarias Municipais de Educação e de unidades escolares” (SENNA, 2004b, p. 2), o Instituto Ayrton Senna transformou-o em *Rede Escola Campeã*. Nessa época eram 42 municípios participantes do Programa, totalizando 170 superintendentes-adjuntos, 1.700 dirigentes escolares, e tendo sob a gestão “público-privada” a educação de, aproximadamente, 761 mil alunos do Ensino Fundamental, em redes municipais.

Segundo o IAS, a “Rede Escola Campeã” tinha como objetivo “[...] consolidar, dar sustentabilidade e aperfeiçoar os procedimentos e práticas que se mostraram efetivos na melhoria contínua do desempenho dos alunos e da eficiência e eficácia da gestão do ensino fundamental (*sic*) público (SENNA, 2004b, p.1).

Isso é, era a hora e vez do domínio e ensinamentos da esfera “público-privada” deixarem de se constituir num simples Programa e ascenderem ao *status* de Rede, alargando ainda mais os braços do “terceiro setor” na gestão do espaço estatal.

Após a implementação inicial em um período de 4 anos, o Instituto Ayrton Senna compromete-se a envidar seus melhores esforços para que a rede de profissionais e de municípios articulados no âmbito do Programa possam desenvolver e implementar estratégias de sustentabilidade dos avanços alcançados por meio da Rede Escola Campeã (SENNA, 2004b, p. 2).

Assim como aconteceu na fase de adesão do PEC, para integrar à Rede Escola Campeã, o município deveria cumprir, ou comprometer-se a cumprir, exigências postuladas no documento “Rede Escola Campeã – síntese” (SENNÁ, 2004d). Destacamos dentre tais critérios: a municipalização do Ensino Fundamental (privatização), o contínuo enfoque e personalização do diretor (a gestão-gerência permanece como prioridade para a “mudança da educação”), monitoramento de “dados gerenciais fidedignos” da educação no município (controle) e a ênfase na avaliação externa (o Estado Restrito, desresponsabilizado do processo, mantém-se como avaliador para controle dos mecanismos estabelecidos).

No ano de 2005, a Rede Escola Campeã absorveu outros programas do Instituto, voltados para a área educacional, transformou-se na Rede Vencer, e o Programa de Gestão Municipal e Escolar, ex- Programa Escola Campeã, transmutou-se em “Programa Gestão Nota 10”:

[...] analfabetismo, distorção idade-série, abandono. São vários os problemas que afetam a rede pública de ensino e desmotivam os alunos. *Mas este quadro é reversível.* A Rede Vencer reúne quatro tecnologias sociais desenvolvidas pelo Instituto Ayrton Senna para superar esses problemas e melhorar a qualidade de aprendizagem de crianças e jovens. São elas: *Se Liga e Acelera Brasil* – alfabetização e aceleração da aprendizagem de alunos com distorção idade-série; *Circuito Campeão* – alfabetização e gerenciamento das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental; *Gestão Nota 10* – gestão das escolas, secretarias municipais e estaduais de educação. *A Rede Vencer é adotada como política pública em 37 municípios que estão se destacando no quesito educação.* O conjunto das ações da Rede Vencer possibilitou um crescimento no desempenho das redes regulares dentro destas prefeituras. Em 2004, o desempenho em português nas primeiras séries atingiu o nível 4, numa escala de 1 a 5. Em três anos, a performance em matemática dos alunos de 4ª série cresceu 19,2 pontos, resultado superior à média nacional (grifos dos autores e nosso)⁹⁵.

Mais uma vez temos traçadas como políticas públicas estatais as políticas do “terceiro setor”, para a prática do Estado Restrito. São, e o serão, tantos outros municípios brasileiros a viver a

⁹⁵ www.redevencer.com

experiência do gerenciamento “público-privado”. São, e serão, outros tantos municípios desestatizados... E, aqui, abrem-se novas possibilidades de pesquisa.

REFERÊNCIAS

BÁSICAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs). *O público e o privado na educação – interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO, Almerindo J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 6 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. *A desertificação neoliberal no Brasil* (Collor, FHC e Lula). Campinas: Editores Associados, 2004.

_____. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Unicamp/Cortez, 2005.

ARANHA, M^a Lúcia de A.; MARTINS, M^a Helena P. *Filosofando – introdução à filosofia*. São Paulo: Moderna, 2003.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEGHIN, Nathalie. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época n° 122).

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia C. de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, n° 75).

BERNARDO, João. *Estado – a silenciosa multiplicação do poder*. São Paulo: Escrituras Editora, 1998.

_____. *A transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores – ainda há lugar para os sindicatos?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. (Coleção Mundo do Trabalho).

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1997. (Coleção Questões da Nossa Época, nº 56).

CAMARGO, Mariângela F. de, et al. *Gestão do terceiro setor no Brasil – estratégias de captação de recursos para organizações sem fins lucrativos*. 2 ed. São Paulo: Futura, 2002.

CARACANHOLO, Marcelo D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, Manoel L. *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época, nº 65).

CHAUÍ, Marilena. Reforma do ensino superior e autonomia universitária. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 61, nov, 1999.

COELHO, Luiz F. *Fundações públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COELHO, Simone de C. T. *Terceiro setor – um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 2 ed. São Paulo: SENAC, 2002.

CUNHA, Antônio. *Antônio Cunha*. Belo Horizonte: Revista Presença Pedagógica, ano 1, n 6, nov/dez 1995.

DEBREY, Carlos. *A lógica do capital na educação brasileira*. Goiânia: UCG, 2003.

DE TOMMASI, Livia.; WARDE, Mírian. J.; HADAD, Sérgio (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

DINIZ, Gustavo S. *Direito das fundações privadas – teoria geral e exercício de atividades econômicas*. 2 ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, São Paulo: EDUSP, 1994.

DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: SILVA, T.T. da; GENTILI, P. (Org). *Neoliberalismo, qualidade total e educação – Visões Críticas*. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FALCONER, Andrés P.; VILELA, Roberto. *Recursos privados para fins públicos – as grantmakers brasileiras*. São Paulo: Peirópolis: GIFE, 2001.

FERRARI, Márcio. Antonio Gramsci – pedagogo da emancipação das massas. *Revista Nova Escola*, Jun-Jul/04. Fundação Victor Civita. São Paulo: Abril, 2004.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Dicionário Aurélio*. 3 ed. versão 5.0. São Paulo: Positivo, 2005.

FERREIRA, Naura S.C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

FISCHER, Rosa M^a. *O desafio da colaboração – práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor*. São Paulo: Gente, 2002.

FRANCO, M^a Laura P. B. *Análise do conteúdo*. Brasília: Plano Editora, 2003. (Série Pesquisa em Ação).

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: SILVA, T.T. da; GENTILI, P. (Org). *Neoliberalismo, qualidade total e educação – Visões Críticas*. 11.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomás T.; GENTILI, Pablo. (Orgs). *Escola S/A – quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

GOHN, M^a da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. *A cidadania negada – políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 3 ed. São Paulo: Cortez; Buenos Aires, Argentina: CLASCO, 2002.

GOMÉZ, José M^a. *Políticas e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires, Argentina: CLASCO; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

GOUNET, Thomas. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999. (Coleção Mundo do Trabalho).

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. 15 ed. Porto Alegre: L&PM Editores S/A, 2000.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAYEK, Friedrich, A. *O caminho da servidão*. 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

IOSCHPE, Evelyn B. (Org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LARROUSSE, Dicionário. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

LOMBARDI, José C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. *O público e o privado na história da educação brasileira – concepções e práticas educativas*. Campinas: Autores Associados, 2005.

MACEDO, Ubiratan B. de. *Liberalismo e justiça social*. São Paulo: IBRASA, 1995.

MARCHESI, A; MARTÍN, E. *Qualidade do ensino em tempos de mudança*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MARINHO, Carolina. Por um novo modelo de educação. *Revista Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v.7, n. 39, maio/jun, 2001.

MARTINS, Ângela M^a. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, Karl. *O dezoito brumário de Louis Bonaparte*. São Paulo: Moraes LTDA, 1987.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista de 1848*. Porto Alegre: L & PM, 2001.

MELO NETO, Francisco P. de; FROES, César. *Gestão da responsabilidade social corporativa: o caso brasileiro – da filantropia tradicional à filantropia de alto rendimento e ao empreendedorismo social*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MELO NETO, Francisco P. de; FROES, César. *Responsabilidade social e cidadania empresarial – a administração do terceiro setor*. 2 ed. 1 reim. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

MEREGE, Luis C., ALVES, Mario A. *Desenvolvendo a filantropia empresarial através da educação: uma experiência brasileira*. 1996 (mimeo).

MÉSZÁROS, Isteván. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MYNAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: HUCITEC – ABRASCO, 1996.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2003.

_____. _____. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2003. Resenha de: COUTINHO, Joana. Lutas Sociais 9/10, 1º semestre de 2003. São Paulo: NEILS e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. Disponível em www.rits.com.br.

MORAES, Reginaldo C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado – políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, M^a Malta; HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI – reformas em debate*. Campinas: Editores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. Políticas públicas e neoliberalismo. In: *Revista Educação e Sociedade*, nº 49, p. 524-530, Campinas: CEDES, 1994.

NEVES, Lúcia M^a V. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos Anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, Lúcia M^a V. (Org.) *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas: Editores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. (Org.) *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs). *Política e trabalho na escola – administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

OLIVEIRA, João B. A. e. *O que uma secretaria de educação precisa conhecer sobre avaliação educacional*. mimeo. 2001.

OLIVEIRA, M. A. M. *Escola ou empresa?* Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo P. de; ADRIÃO, Theresa (Orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação – análise da LDB e da Constituição Federal*. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2002.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Coleção: Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos; 1).

PARO, Vitor H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2001.

_____. *Eleição de diretores – a escola pública experimenta a democracia*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo, Xamã, 2003.

RAFAEL, Edson J. *Fundações e direito*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1997.

REVISTA VEJA. São Paulo. Edição de 05/01/2005.

_____. São Paulo. Edição 1898 de 30/03/2005.

SACRISTAN, José G. Reformas educacionais: utopia, retórica e prática. In: SILVA, Tomás T.; GENTILI, Pablo. (Orgs). *Escola S/A – quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

_____. Educação Pública: um modelo ameaçado. In: SILVA, Tomás T.; GENTILI, Pablo. (Orgs). *Escola S/A – quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996b.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo II – que Estado para que Democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SILVA JR. João dos R. A contradição público-privado e as modalidades da dimensão estatal. In: *Margem Esquerda – ensaios marxistas* n. 6. Perdizes: Boitempo Editorial, 2005.

SILVA, Maria V. O *ethos* empresarial na educação escolar: novos dispositivos, novas subjetividades. In: *Revista Trabalho e Crítica*. Florianópolis: UFSC/NUP/CED: Cidade Futura, n 3, 2002.

SILVA, Marcelo S. P. da. *Relações de trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994)*. 300 f. Tese de doutoramento na área de Administração e Supervisão Escolar. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

SILVA, José M. da. *Autonomia da escola pública: a re-humanização da escola*. Campinas: Papyrus, 1996.

SINGER, Paul. *O capitalismo – sua evolução, sua lógica e sua dinâmica*. São Paulo: Moderna, 1997. (Projeto Passo à Frente. Coleção Polêmica).

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor – regulação no Brasil*. 3 ed. Peirópolis: GIFE, 2003.

TORRES, R. M. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

VIEIRA, Sofia L. Políticas internacionais e educação - cooperação ou intervenção? In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Orgs). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

WELFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*. vol. 1. 10 ed. São Paulo: Ática, 2003.

_____. _____. vol. 2. 10 ed. São Paulo: Ática, 2003b.

COMPLEMENTARES

- BEDIN, Gilmar A. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.
- BOTTMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio e RESENDE, P. Edgar (Orgs). *Desafios da Globalização*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Orgs). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.
- DRAIBE, Sônia M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera L. C. (Org). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, SP: FUNDAP: Editora Cortez, 1999.
- FAZENDA, Ivani (Org). *A pesquisa em educação e as transformações do conhecimento*. 5. ed. Campinas: Papirus, 2003.
- FRANÇA, Júnia L.; VASCONCELOS, Ana C. de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 7 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, M^a Malta e HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI – reformas em debate*. Campinas: Editores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).
- KUENZER, Acácia, CALAZANS, M^a Julieta C. e GARCIA, Walter. *Planejamento e educação no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Série Questões da nossa Época, nº 21).
- LOMBARDI, J. Claudinei (Org). *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC: UnC, 2001.

MARX, Karl. Manuscritos de 1844. Disponível em: <www.geocities.com/autonomiabvr/manus.html>.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 2 ed. 3 tirag. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MELLO, Guiomar N. de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do 3º milênio*. São Paulo: Cortez, 1994.

OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, M^a de Fátima F. (Org.) *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SANTOS FILHO, J. C. dos; GAMBOA, S. S. (Orgs). *Pesquisa educacional: quantidade e qualidade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 42).

SHIROMA, Eneida O; MORAES, M^a Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. (Coleção “O que você precisa saber sobre...”).

XAVIER, Libânia N. Dossiê: o público e o privado na educação brasileira. *Revista Brasileira de História da Educação*. n 5, jan/jun/03. Campinas: Autores Associados, 2003.

FONTES DOCUMENTAIS

AUGE Consultoria. *Coletânea de sugestões*. Belo Horizonte, 2001.

_____. *Avaliação dos indicadores de gestão do Programa Escola Campeã*. Belo Horizonte, 2001b.

_____. *Indicadores de gestão do Programa Escola Campeã*. Belo Horizonte, 2001c.

_____. *Relatório de avaliação dos indicadores de gestão no município de Montes Claros/MG*. Belo Horizonte, 2002.

_____. *Quadros da teleconferência do dia 02 de abril de 2002: escolas eficazes*. Belo Horizonte, 2002b.

AUGE Consultoria. *Avaliação dos quesitos básicos para a gestão escolar no município de Montes Claros/MG*. Belo Horizonte, 2002c.

_____. *Relatório de avaliação dos indicadores de eficiência no município de Montes Claros/MG*. Belo Horizonte, 2002d.

_____. *Agenda de trabalho da 3ª visita técnica*. Belo Horizonte, 2002e.

_____. *Relatório dos indicadores de gestão em Montes Claros*. Belo Horizonte, 2002f.

_____. *Avaliação dos indicadores de gestão de Montes Claros, no período de 2001 a 2003*. Belo Horizonte, 2003.

_____. *3º encontro regional dos secretários de educação, gerentes e superintendentes escolares parceiros do Programa Escola Campeã*. Belo Horizonte, 2003b. (Coletânea de textos).

_____. *Agenda de trabalho das visitas técnicas de 2004*. Belo Horizonte, 2004.

_____. *Agenda de trabalho da 2ª visita técnica de 2004*. Belo Horizonte, 2004b.

_____. *Relatório final das visitas técnicas/2004*. Belo Horizonte, 2004c.

_____. *Indicadores de gestão – orientações gerais para elaboração de normas*. Belo Horizonte, MG [2001?].

BAHIA, Secretaria de Educação e Cultura. *Manual de gestão municipal e escolar da educação*. Salvador, 2000.

_____. *Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos*. Salvador, 2000b.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96*, 1997.

CESGRANRIO, F. *Avaliação externa dos indicadores de gestão e eficiência/2003*. Rio de Janeiro, 2004, mimeo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos/2002*. Disponível em: <www.ibge.org.br>. 2004

_____. *Índice de desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em <www.ibge.org.br> 2005.

MONTES CLAROS, Secretaria de Educação. *Plano Municipal de Educação – 1997/2000*. Montes Claros, 1997.

_____. *Regimento das unidades municipais de ensino urbanas e rurais*. Montes Claros, 1998.

_____. *Plano Municipal de Educação – 2001/2004*. Montes Claros, 2001.

_____. *Plano de ação para 2001 – Rede Municipal de Ensino*. Montes Claros, 2001b.

_____. *Relatório das atividades e palestras realizadas durante o encontro nacional de gerentes municipais do Programa Escola Campeã*. Montes Claros, 2001c.

_____. *Plano de ação – 1º e 2º semestres de 2001*. Montes Claros, 2001d.

_____. *Lista de instrumentos da Secretaria M. de Educação para viabilizar a autonomia das escolas*. Montes Claros, 2001e.

_____. *Decreto nº 1.931 de 07 de dezembro de 2001*. Montes Claros, 2001f.

_____. *Resolução nº 002/2002 de 23 de abril de 2002 – define o regime de autonomia pedagógica das unidades de ensino da rede municipal de Montes Claros*. Montes Claros, 2002.

_____. *Resolução nº 005/2002 de 17 de maio de 2002 – define o regime de autonomia financeira das unidades de ensino da rede municipal de Montes Claros*. Montes Claros, 2002 b.

MONTES CLAROS, Secretaria de Educação. *Resolução nº 003/2002 de 17 de maio de 2002* – define o regime de autonomia administrativa das unidades de ensino da rede municipal de Montes Claros. Montes Claros, 2002 c.

_____. *Resolução nº 003/2002 de 17 de maio de 2002* – define o regime de autonomia pedagógica das unidades de ensino da rede municipal de Montes Claros. Montes Claros, 2002 d.

_____. *Plano de ação – 1º e 2º semestres de 2002*. Montes Claros, 2002e.

_____. *Resolução nº 009/2002 de 05 de dezembro* – dispõe sobre as normas de funcionamento dos colegiados nas unidades municipais de ensino de Montes Claros. Montes Claros, 2002f.

_____. *Plano Anual de Trabalho (PAT)/2003*. Montes Claros, 2003.

_____. *Memorando SMEDU 101/03 de 17 de março de 2003*. Montes Claros, 2003b.

_____. *Resolução nº 001/2003, de 24 de março de 2003* – estabelece normas complementares para instituição e funcionamento do colegiado nas unidades municipais de ensino. Montes Claros, 2003c.

_____. *Portaria nº 002/2003, de 26 de maio de 2003* – define normas para o processo de escolha do diretor de estabelecimento de ensino da rede municipal. Montes Claros, 2003d.

_____. *Decreto nº 2006, de 28 de maio de 2003* – estabelece normas para realização do processo de escolha do dirigente escolar. Montes Claros, 2003e.

_____. *Decreto nº 2006/A, de 29 de maio de 2003* – dispõe sobre o processo de seleção por critério de competência técnica da função de diretor das escolas municipais de Montes Claros. Montes Claros, 2003f.

_____. *Resolução nº 004/2003, de 29 de maio de 2003* – estabelece normas para a 3ª etapa do processo de seleção por critério de competência técnica da função de diretor das escolas municipais de Montes Claros. Montes Claros, 2003g.

_____. *Edital nº 001/2003 de 05 de agosto de 2003*. Montes Claros, 2003h.

MONTES CLAROS, Secretaria de Educação. *Resolução nº 002/2003, de 07 de agosto de 2003* – estabelece normas para a realização da 3ª etapa do processo de seleção por critério de competência técnica da função de diretor das escolas municipais de Montes Claros. Montes Claros, 2003i.

_____. *Relatório do 1º Encontro dos Colegiados Escolares das Escolas Municipais de Montes Claros*. Montes Claros, 2003j.

_____. *Plano Anual de Trabalho (PAT)/2004*. Montes Claros, 2004.

_____. *Memorando SMEDU 0644/04 de 30 de agosto de 2004*, Montes Claros, 2004b.

_____. *Relatório sobre o desempenho de Montes Claros nos indicadores de gestão e eficiência do Programa Escola Campeã*. Montes Claros, 2004c.

_____. *Relatório final do Programa Escola Campeã 2001/2004 em Montes Claros/MG*. Montes Claros, 2004d.

_____. *Histórico da implantação e consolidação do Programa Escola Campeã em Montes Claros/MG*. Montes Claros, 2004e.

_____. *Normativa s/n de 31/08/04*. Montes Claros, 2004f.

_____. *Coletânea de Relatórios de visitas dos Superintendentes Escolares às escolas municipais, Montes Claros/MG*. Montes Claros, 2004g.

_____. *Instrumento de gerenciamento do PDEs – Relatório de Avaliação das escolas de Montes Claros/MG*. Montes Claros, 2004h.

_____. *Correspondências Enviadas – Programa Escola Campeã*. Montes Claros, [entre 2001 e 2004a].

_____. *Correspondências Recebidas – Programa Escola Campeã*. Montes Claros, [entre 2001 e 2004b].

_____. *Indicadores de Gestão (normativas)*. Montes Claros, [entre 2001 e 2004c].

MONTES CLAROS, Secretaria de Educação. *Projeto de nucleação rural. Montes Claros*, [entre 2001 e 2004d].

MONTES CLAROS, Prefeitura Municipal de. *Plano de governo – retomada do progresso com melhoria das condições de vida – 1997/2000*. Montes Claros, 1997.

_____. *Programa de governo – progresso com amor, 2001/2004*. Montes Claros, 2001.

OBORÉ, Projetos Especiais em Comunicação e Arte. *Correspondências sobre o Jornal do Sucesso e Programa de Rádio do Programa Escola Campeã 2001/2004*. São Paulo. [entre 2001 e 2004].

_____. *Jornal do Sucesso*, São Paulo, maio-jul, 2003.

_____. *Jornal do Sucesso*, São Paulo, nov/2003-jan/2004, 2004.

PITÁGORAS, F. *Programa Escola Campeã – Diagnóstico Educacional do Município de Montes Claros*. Belo Horizonte, 2001.

SENNÁ, Instituto Ayrton. *Instrumento Particular de Parceria do Programa de Gestão Municipal e Escolar: Programa Escola Campeã*. São Paulo, 2001.

_____. *Programa de Gestão Municipal e Escolar*. São Paulo, 2001b.

_____. *O Brasil e municípios do Programa Escola Campeã*. São Paulo, 2001c.

_____. *Carta de acertos necessários em 18/04/2002*. São Paulo, 2002.

_____. *Segundo aditivo ao instrumento particular de parceria*. São Paulo, 2003.

_____. *Carta sobre a avaliação externa 01/09/04*. São Paulo, 2004.

_____. *Rede Escola Campeã*. São Paulo, 2004b.

_____. *Educação para um Brasil vencedor*. São Paulo: IAS, 2004c.

SENNA, Instituto Ayrton. *Rede Escola Campeã: síntese*. São Paulo: IAS, 2004d.

_____. *Compromissos com os princípios do Programa Escola Campeã, conforme orientações do idealizador e consultor João Batista de Oliveira*. São Paulo [entre 2001 e 2004].

SITES CONSULTADOS

www.escolacampea.com

www.fgvsp.br

www.filantropia.org

www.fundamento.com.br

www.geocities.com/autonomiabvr/manus.html

www.ias.com.

www.ibge.gov.br

www.integração.fgv.br

www.montesclaros.mg.gov.br

www.redevencer.com

www.rits.org.br

www.sec.ba.gov.br

www.setor3.org.br

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)