

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ADELAIDE FERREIRA COUTINHO**

**AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E A EDUCAÇÃO  
BÁSICA OFERECIDA AOS POBRES:  
DO CONSENSO DA OFERTA À AÇÃO PRIVATIZANTE**

**NATAL – RN**

**2005**

**ADELAIDE FERREIRA COUTINHO**

**AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E A EDUCAÇÃO BÁSICA  
OFERECIDA AOS POBRES:  
DO CONSENSO DA OFERTA À AÇÃO PRIVATIZANTE**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Educação da Universidade Federal do Rio Grande do  
Norte, como requisito parcial para obtenção do título de  
Doutor em Educação.**

**Orientadora:**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Doninha de Almeida**

**NATAL – RN**

**2005**

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA  
Divisão de Serviços Técnicos

COUTINHO, Adelaide Ferreira.

As organizações não-governamentais e a educação oferecida aos pobres: Do consenso da oferta à ação privatizante. / Adelaide Ferreira Coutinho – Natal, 2005.

338 p.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Doninha de Almeida.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Educação.

1. Educação – Tese. 2. Educação básica-Tese. 3 ONGs – Tese. 4. Política Social – Tese. 5. Pobres – Tese. I. Almeida, Maria Doninha de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 37.035(043.2)

**ADELAIDE FERREIRA COUTINHO**

**AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E A EDUCAÇÃO BÁSICA  
OFERECIDA AOS POBRES:  
DO CONSENSO DA OFERTA À AÇÃO PRIVATIZANTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em 13 de maio de 2005

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Doninha de Almeida  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elza F. Braga  
Universidade Federal do Ceará – UFCE

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Emília Maria de Trindade Prestes  
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Denise Câmara de Carvalho  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

*À minha filha, Paula Roberta, meu amor maior.*

## AGRADECIMENTOS

Os desafios foram muitos até chegar neste ponto da estrada. Muitas pessoas, que fizeram ou fazem parte de minha vida, contribuíram com suas ferramentas para que eu conseguisse abrir veredas e retirar pedras do caminho. A elas devo reconhecimento, gratidão e carinho, especialmente,

**Deus:** Conheci-o a meu modo. Esse encontro levou-me a enxergar em suas representações – Pai, Filho, Mãe e Espírito Santo – forças para lutar e aprender a respeitar o que transcende a explicação da ciência, da política, da arte e da filosofia, enfim, tudo o que nos torna mais humanos.

**Minha família:** *Paula Roberta*, minha filha, a maior expressão do amor em mim, certeza de que os filhos são a obra de arte mais bela e que na vida constituem o maior privilégio do ser mulher. Minha maior gratidão por ter apoiado e compreendido minha ausência;

*Eulina Ferreira Coutinho (Dadá)*, minha mãe, uma expressão de luta, inteligência, companheirismo, dedicação, doação, presença amiga e meu amor;

*Edmilson*, amor que me acompanhou e apoiou por um longo caminho... “*Com tanto mar, só naveguei você*”;

meus irmãos, *José Santos, José Welington, Vera Lúcia, Olívia, José Neto, Ana Paula, Filomeno Filho, Onivaldo*, razões de minha luta e aos quais chamo de filhos, amigos, compadres, companheiros, afilhados ou simplesmente AMOR;

meus filhos-sobrinhos, *Patrícia, Paula Roberta, Acácia, Aline Patrícia, Ana Carolina, Mirna, Kaio, Bruno Marcos, Alan Cássio, Onivaldo Sobrinho, Gabriel, Ana Patrícia, Mayra Thalya* e *Roberth Felipe*, que partilharam deste processo com estímulo e amor;

minhas cunhadas, *Maria do Carmo, Mary Ceres e Estelita*, pela fraternidade e pelo aconchego;

**Meus Amigos:** *Silvana, Guilherme Zagallo, Deane, Dona Raimundinha, Narcisa, Conceição Lobato, Marcelino, Cacilda, Helianane, Maria da Guia, Samira, Durval Prazeres, Francisco Sales (Chico-Dedé), Rosana (Rosa), Ana Patrícia Dias e José Carlos (Negão)* que, com amizade, estímulos afetivos, orações, companhia, solidariedade, desafios políticos e acadêmicos são referências e exemplos de vida, minha gratidão e afeto;

*Selma Tomaz, Graça Moreira, Iramary Queiroz, Clenite Salazar, Dulce Irene e Viviane Araújo*, partes desta história, meu amor e gratidão;

*Henrique e Áurea, Salustiano e Girlene, Vilson e Núbia, José Santos e Maria, Raimundo e Raimunda, Ricardo e Sandra*, Casais em Cristo, com quem partilhei momentos de profundas reflexões sobre a vida, a religião e também momentos de muita alegria.

**Especial:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> *Maria Doninha de Almeida*, minha Orientadora, que, com rigor, responsabilidade e profundo conhecimento – *sem perder a ternura jamais* – me fez caminhar com segurança em busca da construção de um saber crítico e comprometido com a causa da educação e da pobreza no Brasil.

**Companheiros:** a toda a equipe do PRONERA (educandos, educadores, estudantes universitários, coordenadores e parceiros) quero expressar o meu respeito pela luta por uma educação do campo, particularmente a *Damasceno, Toinha, Cledes, Joatan, Nilra, Michelle, Ildo, Juca, Alaíde, Maria da Luz*;

*Neila e Viana*, pela acolhida em Natal num momento em que se fazia esse caminhar em busca do conhecimento;

aos companheiros do MST e da ASSEMA, lutadores e lutadoras do povo, obrigada pelos ensinamentos;

aos colegas do programa de doutorado e da Base de Pesquisa Política e Práxis da Educação da UFRN, especialmente *Gilmar Guedes, Joseneide, Kelly, Andrezza e Soraya*, meus agradecimentos pela acolhida afetiva;

aos educadores que têm me ensinado, no exercício de sua profissão, lições de luta, responsabilidade e compromisso político com a educação, minha homenagem, em particular aos (as) professores (as) *Maria Doninha de Almeida, Antônio Cabral Netto, José Willington Germano, Iramary Queiroz, Lillian Saldanha, Ilma Vieira, Maria de Fátima Gonçalves e Mirian Santos*;

ao Dr. *Geraldo Melônio*, pelo ético e solidário exercício de cuidar da “alma” humana, minha gratidão.

**Institucionais:** Convênio UFMA/UFRN-CAPES/PQI, pela oportunidade de formação doutoral;

à Coordenação e Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN;

aos educadores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN, que contribuíram nas Bancas Doutorais e nos Seminários de Pesquisa com suas leituras e críticas pertinentes;

à *Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA*, pela oportunidade e apoio na pesquisa documental, meus agradecimentos;

ao *Departamento de Educação II* e Mestrado em Educação da UFMA que representado por seus professores, me oportunizou essa experiência;

aos alunos, educandos que estimulam a atividade docente e fazem dela uma grandiosa lição de vida.

**In Memoriam:** *José Franco de Sá Coutinho*, meu sábio avô, a quem chamava, carinhosamente, “Papai Velho”, que conseguiu plantar em mim a semente da luta e da resistência, por meio de ensinamentos que valorizavam o trabalho e o conhecimento como as principais referências para a mulher na conquista da dignidade e do respeito. Minha eterna saudade;

*Filomeno de Oliveira Coutinho*, meu pai, a quem chamava, carinhosamente, “Papai Filó”, um amigo que compreendi, perdoei e amei profundamente. Minha saudade;

*Maria Domingas da Silva*, minha avó, que tarde conheci e tão cedo se foi, mas a quem amei ternamente. Saudades;

*Oswaldo Castro Ribeiro*, amigo e cunhado, que tão precocemente Deus levou para junto dos justos. Saudades.

*A utopia socialista, de inspiração marxiana, de uma sociedade mais justa, mais digna, mais livre e mais igualitária, longe de ter chegado ao seu fim, ao entrar no século XXI mantém sua vitalidade, não obstante o eclipse por que hoje passa sua vigência. E a mantém não só porque continua sendo necessária, desejável, possível e realizável, embora não inevitável, como também porque, dado seu conteúdo moral de justiça, dignidade, liberdade e igualdade, esta utopia – seja ou não no futuro – deve ser.*

Adolfo Sánchez Vázquez (2001)

## RESUMO

Este trabalho desenvolve uma reflexão sobre a atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no cenário das políticas sociais, privilegiando a educação básica dirigida aos pobres no Brasil, no período de 1992 a 2002. Trata-se de uma temática relevante, particularmente pela importância que as ONGs assumem, tanto no plano internacional quanto em âmbito nacional. Parte-se do pressuposto de que as ONGs são instrumentos de controle (social) para filtragem das demandas sociais em direção ao Estado, especialmente no que se refere à educação básica destinada à pobreza. Reflete-se sobre o processo de reconhecimento e expansão das ONGs como reflexo de uma conjuntura política e econômica que deu origem à reforma do Estado, fato que atingiu o campo das políticas sociais. O exame dessas relações complexas somente foi possível pela captação das mediações necessárias para desvelar a constituição do terceiro setor, com destaque para as ONGs. Nesse movimento, consideram-se dados relevantes da realidade, para demarcar a amplitude desse fenômeno, com uma breve referência a suas origens, aos marcos de suas relações conjunturais, registrando-se as múltiplas faces dessas Organizações e os elementos constitutivos do debate entre diferentes visões quanto à questão do terceiro setor, tendo as ONGs como parte de sua composição. Para tal alcance, prioriza-se o registro de documentos e publicações das ONGs e do governo. A partir desse material, analisam-se os propósitos que estas organizações anunciam em correspondência com as necessidades dos segmentos sociais a que prestam seus serviços, considerando-se a conjuntura social, política e econômica brasileira. Escolheu-se o Estado do Maranhão como exemplo desse contexto, pelos altos índices de pobreza e baixo desempenho escolar, e também por ser o espaço onde se vem expandindo a ação das ONGs na implementação das políticas sociais. Conclui-se que as ONGs procedem de modo a fortalecer as teses que fundamentam a diminuição da ação estatal na responsabilidade pela educação pública, gratuita e com qualidade social, princípio que está sendo negociado por meio da ação das parceiras.

Palavras-Chave: Estado. Educação. ONGs. Pobreza.

## ABSTRACT

This work articulates a discussion about the role of the Non-Governmental Organizations (NGOs) in the social policies scenario, privileging the basic education directed to the poor in Brazil, in the period from 1992 to 2002. It is a relevant theme, particularly due to the importance of the NGOs in both the national and international scope actions. The study assumes that the NGOs are instruments of control (social control) that filter the social demands towards the State, specially regarding the basic education directed to the poor. It also discusses the process of acknowledgement e expansion of the NGOs as a result of the political and economic conjuncture leading to the State reform, which had an impact on the field of social policies. A close examination of these complex relations was only possible through the understanding of the third sector establishment, having the NGOs as the main means. In this movement, relevant information of the reality are considered in order to delimit the extents of this phenomenon, with a brief reference to its origins, to the marks of its conjunctural relations, registering the multiple faces of these Organizations and the constutive elements of the debate among different visions regarding the third sector, having the NGOs as a part of its composition. With this approach, documents and publications by the NGOs and the government are researched. Based on this material, the purposes announced by these organizations are analyzed, considering the Brazilian social, political and economic conjuncture. The State of Maranhão has been chosen as an example of this context, due to the high levels of poverty and low school performance, and also given that a great many NGOs' actions are more and more being held in that location in order to promote social policies. It has been concluded that the NGOs help strengthen the theses that show the decrease in the State responsibilities on free, public and quality education, and that such principle is being negotiated through the partners' actions.

Key words: State. Education. NGOs. Poverty.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABONG</b>	– Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
<b>ABRINQ</b>	– Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança
<b>AIDS</b>	– Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
<b>ANDES-SN</b>	– Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
<b>ASP</b>	– Associação de Saúde da Periferia
<b>ASSEMA</b>	– Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão
<b>BID</b>	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BM</b>	– Banco Mundial
<b>CEBES</b>	– Comunidades Eclesiais de Base
<b>CENPEC</b>	– Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
<b>CEPAL</b>	– Comissão Econômica para a América Latina
<b>CEPP</b>	– Centro de Estudos Político-Pedagógicos
<b>CETEB</b>	– Centro de Ensino Tecnológico de Brasília
<b>CFE</b>	– Conselho Federal de Educação
<b>CNBB</b>	– Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
<b>CNT</b>	– Confederação Nacional dos Trabalhadores
<b>CNUCED</b>	– Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
<b>COFINS</b>	– Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
<b>CONSED</b>	– Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
<b>CPIs</b>	– Comissões Parlamentares de Inquérito
<b>CRUB</b>	– Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
<b>CUT</b>	– Central Única dos Trabalhadores
<b>DST</b>	– Doenças Sexualmente Transmissíveis
<b>EBE</b>	– Estado de Bem-Estar
<b>ECA</b>	– Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>ENEM</b>	– Exame Nacional do Ensino Médio
<b>ETHOS</b>	– Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
<b>FAO</b>	– Organização para Alimentos e Agricultura
<b>FAT</b>	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>FGTS</b>	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FGV</b>	– Fundação Getúlio Vargas
<b>FIESP</b>	– Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
<b>FINEP</b>	– Financiadora de Estudos e Projetos
<b>FMI</b>	– Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FNLIJ</b>	– Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil
<b>FORUM DCA</b>	– Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>FSADU</b>	– Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA.
<b>FUNCAS</b>	– Fundação Municipal da Criança e Assistência Social
<b>FUNDEB</b>	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

<b>FUNDEF</b>	– Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
<b>FUNDESCOLA</b>	– Fundo de Desenvolvimento da Escola
<b>FUNRURAL</b>	– Fundo Rural de Assistência ao Trabalho
<b>GACC</b>	– Grupo de Apoio às Comunidades Carentes
<b>GDH</b>	– Gerência de Desenvolvimento Humano
<b>IBGE</b>	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IBOPE</b>	– Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa
<b>IDH</b>	– Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IICA</b>	– Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
<b>INEP</b>	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPEA</b>	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LDB</b>	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MARE</b>	– Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
<b>MEB</b>	– Movimento de Educação de Base
<b>MEC</b>	– Ministério da Educação e do Desporto
<b>MS</b>	– Movimentos Sociais
<b>MST</b>	– Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
<b>OAB</b>	– Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OBC</b>	– Organização de Base Comunitária
<b>OEA</b>	– Organização dos Estados Americanos
<b>OIT</b>	– Organização Internacional do Trabalho
<b>OMC</b>	– Organização Mundial do Comércio
<b>ONGs</b>	– Organizações Não-Governamentais
<b>ONU</b>	– Organização das Nações Unidas
<b>OSC</b>	– Organizações da Sociedade Civil
<b>OSCIP</b>	– Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>OSFL</b>	– Organizações sem Fins Lucrativos
<b>PAD</b>	– Processo de Articulação e Diálogo
<b>PASEP</b>	– Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<b>PIS</b>	– Programa de Integração Social
<b>PLAN</b>	– Plan Internacional
<b>PNUD</b>	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PROINFO</b>	– Programa Nacional de Informática na Educação
<b>PRONERA</b>	– Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
<b>SAEB</b>	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SAN</b>	– Sociedade das Nações/ Liga das Nações
<b>SEBRAE</b>	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
<b>SEDUC</b>	– Secretaria de Educação do Estado do Maranhão
<b>SEMED</b>	– Secretaria Municipal de Educação
<b>SENAC</b>	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>SENAI</b>	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SENAR</b>	– Serviço Nacional de Aprendizagem na Agricultura
<b>SENAT</b>	– Serviço Nacional de Aprendizagem nos Transportes
<b>SESC</b>	– Serviço Social do Comércio
<b>SESI</b>	– Serviço Social da Indústria
<b>UNDIME</b>	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNICEF</b>	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

<b>UDR</b>	– <b>União Democrática Ruralista</b>
<b>UEMA</b>	– <b>Universidade Estadual do Maranhão</b>
<b>UFMA</b>	– <b>Universidade Federal do Maranhão</b>
<b>UNE</b>	– <b>União Nacional dos Estudantes</b>
<b>USAID</b>	– <b>United States Development Agency</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	<b>Países e ONGs cooperadoras para a América Latina .....</b>	<b>145</b>
<b>Tabela 2</b>	<b>Brasil – Índices de pobreza por Estado.....</b>	<b>189</b>
<b>Tabela 3</b>	<b>Indicadores de pobreza extrema no Brasil – Grandes regiões – 191 2000 .....</b>	<b>191</b>
<b>Tabela 4</b>	<b>Índices de pobreza extrema – Estados do Nordeste .....</b>	<b>231</b>
<b>Tabela 5</b>	<b>Índices de pobreza e exclusão – 1960 a 2000 .....</b>	<b>240</b>
<b>Tabela 6</b>	<b>Taxas de escolarização no Maranhão .....</b>	<b>258</b>
<b>Tabela 7</b>	<b>Taxas de rendimento escolar por nível de ensino no Maranhão .....</b>	<b>258</b>
<b>Tabela 8</b>	<b>Infra-estrutura escolar – Brasil .....</b>	<b>260</b>
<b>Tabela 9</b>	<b>Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática no SAEB-  Brasil – 1995/2001 .....</b>	<b>264</b>
<b>Tabela</b>	<b>Índices de desempenho na educação – Brasil .....</b>	<b>272</b>

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO .....	18
1	SOBRE A REFORMA DO ESTADO.....	39
1.1	UM REGISTRO NECESSÁRIO.....	39
1.2	ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	41
1.2.1	Tópicos sobre a reforma do Estado.....	45
1.2.2	Seletividade das demandas sociais .....	47
1.2.3	Políticas sociais e interesses em jogo .....	49
1.2.4	Promoção das políticas sociais.....	53
1.2.5	A reforma do Estado brasileiro e a expansão do terceiro setor .....	56
1.3	OFICIALIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO-NÃO-ESTATAL .....	65
1.4	AMPLIAÇÃO E FORTALECIMENTO DO TERCEIRO SETOR.....	81
1.4.1	Terceiro setor implementando as políticas sociais no Brasil .....	92
1.4.2	O Interesse pela educação oferecida aos pobres .....	95
2	TERCEIRO SETOR: ASPECTOS HISTÓRICOS	101
2.1	DAS ORIGENS DAS ORGANIZAÇÕES SEM-FINS-LUCRATIVOS AO SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR.....	101
2.2	TERCEIRO SETOR E SUAS MÚLTIPLAS IDENTIDADES .....	116
2.3	CONCEITUAR O FENÔMENO TERCEIRO SETOR?.....	121
2.3.1	Diferentes significados.....	121

2.3.2	<b>Análises que fundamentam o fenômeno .....</b>	123
2.3.3	<b>Terceiro setor segundo os organismos internacionais.....</b>	127
2.3.4	<b>Composição do terceiro setor .....</b>	131
2.3.5	<b>O terceiro setor inclui as ONGs.....</b>	134
2.4	<b>AS ONGs.....</b>	138
2.4.1	<b>Breve histórico .....</b>	139
2.4.2	<b>Tentativa de definição .....</b>	143
2.4.3	<b>As ONGs e os organismos internacionais .....</b>	144
2.4.4	<b>As ONGs sob outra ótica.....</b>	147
3	<b>FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAM A ATUAÇÃO DAS ONGs EM SUA AJUDA AOS POBRES .....</b>	153
3.1	<b>ARGUMENTOS PREDOMINANTES.....</b>	153
3.2	<b>DIÁLOGOS, CONSENSOS E PARCERIAS.....</b>	162
3.2.1	<b>As ONGs como um elo entre o público e o privado.....</b>	163
3.2.2	<b>Empresários como parceiros das ONGs.....</b>	169
3.2.3	<b>Pobreza como argumento para as parcerias .....</b>	172
3.3	<b>AS ONGs EM DIREÇÃO À EDUCAÇÃO BÁSICA .....</b>	174
4	<b>A POBREZA E A EDUCAÇÃO SOB O OLHAR DAS ONGs .....</b>	181
4.1	<b>A PRESENÇA DA POBREZA .....</b>	181
4.2	<b>INTERESSE DAS ONGs PELA POBREZA .....</b>	186
4.2.1	<b>A pobreza impulsionando o crescimento das ONGs .....</b>	190
4.2.2	<b>A ajuda aos pobres.....</b>	191
4.2.3	<b>As ONGs superam a pobreza?.....</b>	196
4.3	<b>AS ONGs E A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....</b>	199
4.3.1	<b>A educação básica como prioridade mundial .....</b>	199
4.3.2	<b>ONGs como parceiras do Estado.....</b>	201
4.4	<b>A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA AOS POBRES .....</b>	203
4.4.1	<b>Disputa das ONGs pelos espaços de educação oferecida aos pobres .....</b>	204
4.4.2	<b>O relatório Delors amplia o campo de disputa .....</b>	206
4.5	<b>AS ONGs COMO DEPOSITÁRIOS PREFERENCIAIS.....</b>	210

<b>4.6</b>	<b>AS ONGs E A CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....</b>	<b>213</b>
<b>4.6.1</b>	<b>Do discurso do Estado à ação das ONGs .....</b>	<b>218</b>
<b>4.6.2</b>	<b>As ONGs e a busca pelo financiamento dos programas em educação.....</b>	<b>222</b>
<b>4.6.3</b>	<b>Um debate sem os pobres .....</b>	<b>224</b>
<b>4.7</b>	<b>UM CONTEXTO FAVORÁVEL NO ESTADO DO MARANHÃO.....</b>	<b>227</b>
<b>5</b>	<b>A REFORMA DO ESTADO NO MARANHÃO E A AMPLIAÇÃO DO</b>	<b>237</b>
	<b>ESPAÇO DESTINADO ÀS ONGs .....</b>	
<b>5.1</b>	<b>PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES .....</b>	<b>238</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Empreendendo a reforma .....</b>	<b>238</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Um novo trato às questões educacionais.....</b>	<b>243</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Políticas educacionais sob o governo de Roseana Sarney .....</b>	<b>245</b>
<b>5.1.3.1</b>	<b><i>A reestruturação da gestão da educação básica.....</i></b>	<b>249</b>
<b>5.1.3.2</b>	<b><i>Números da educação.....</i></b>	<b>257</b>
<b>5.2</b>	<b>PARCERIAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA .....</b>	<b>268</b>
<b>5.3</b>	<b>SÃO LUÍS COMO EXEMPLO A ESTIMULAR PARCERIAS .....</b>	<b>273</b>
<b>6</b>	<b>AS ONGs E A EXPERIÊNCIA COM A EDUCAÇÃO OFERECIDA</b>	<b>276</b>
	<b>AOS POBRES NO MARANHÃO .....</b>	
<b>6.1</b>	<b>MATERIALIZAÇÃO DAS PARCERIAIS ENTRE O ESTADO, O</b>	<b>277</b>
	<b>MUNICÍPIO E AS ONGs .....</b>	
<b>6.2</b>	<b>AS ONGs COMO ATOR PRINCIPAL .....</b>	<b>280</b>
<b>6.3</b>	<b>AS ONGs E AS AÇÕES EM CURSO.....</b>	<b>284</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>297</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	

## INTRODUÇÃO

### INICIANDO O PERCURSO

O convívio com a realidade social da pobreza no Estado do Maranhão, a luta de seu povo pela educação e a constatação do interesse de Organizações Não-Governamentais (ONGs) pela causa educacional estimularam o desejo de aprofundar o conhecimento sobre o nexo entre as ONGs e o Estado na promoção da educação básica.

Um outro elemento motivador foi a percepção de que as relações político-econômicas ao longo da história do Maranhão e a política de sucessivos governos e seus grupos político-econômicos contribuíram para que o Estado se destacasse, na atualidade, no quadro das estatísticas negativas quanto às condições de vida de sua gente, atingindo, segundo dados do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002) e da FGV (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2002), cerca de 3,5 milhões de pessoas (63.7%), deixando-as em condições de miséria absoluta, o que se supôs constituir um espaço atraente para as ações das ONGs nesse Estado.

Hoje, no Maranhão, essas Organizações atuam em todos os espaços em que se manifesta a pobreza. Elegem como temática de sua agenda política a educação, a situação de

risco de meninos e meninas de rua, a prostituição, a moradia, a saúde, a violência, a alimentação, o meio ambiente e os direitos humanos, entre outros aspectos.

Notou-se, também, a presença de diversas Organizações no universo de parcerias efetivadas pelo Estado, entre elas a Associação de Saúde da Periferia (ASP), o Grupo de Apoio às Comunidades Carentes (GACC), a Fundação Vale do Rio Doce, a Fundação Ailton Sena, a Fundação Banco do Brasil, a Fundação BRADESCO, a Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança (ABRINQ), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Social da Indústria (SESI), a Fundação Kellogg, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil (FNLIJ), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), e o Plan Internacional (PLAN), todos elaborando e executando ações nas diversas áreas da educação básica e em áreas de acentuada pobreza.

Acrescente-se, ainda, que a década de 90, marcada pela atenção à educação básica, alterou quantitativamente o quadro do desempenho na educação, de tal modo que as estatísticas mostram, inclusive, que houve uma diminuição da disparidade de acesso à educação entre a região Norte e a região Sul. Não obstante, as estatísticas do ano 2000 indicam que o Nordeste, com destaque para o Estado do Maranhão, continua a apresentar um dos mais baixos índices de alfabetização e de desempenho na aprendizagem e os mais altos índices de abandono escolar.

Essa realidade fomentou o interesse e a expansão das ONGs no Maranhão, uma vez que elas tomaram para si a missão de intervir na realidade educacional brasileira, em parceria com o Estado, o mercado e os organismos internacionais.

A agenda das ONGs, nas últimas décadas, ampliou o seu caráter internacionalizado, o que fez com que essas Organizações viessem a adotar, predominantemente, como missão os compromissos e resoluções ou áreas de interesse dos organismos internacionais – Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e

Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) –, que passaram a interferir na agenda política de diversos países. Destaca-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontien, nos anos 90, que colocou para os países signatários do pacto mundial, entre estes o Brasil, a responsabilidade de mobilizar esforços junto ao governo e à sociedade para atender as necessidades básicas por educação.

No final dos anos 90, essa missão foi discutida num encontro nacional entre terceiro setor, Estado, empresariado e organismos internacionais, promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e o Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social, com o apoio do Banco Itaú. No encontro, foi debatido o tema das parcerias e da credibilidade visando construir a *Agenda do século XXI*, com ênfase à pobreza e à educação.

As ONGs, organizações que se definem como não-governamentais e não-lucrativas, têm em vista responder aos desafios da formação da cidadania, no âmbito dos direitos sociais, políticos, culturais, o que reforçou a necessidade de se fazer uma reflexão sobre esse fenômeno.

Observando-se as relações entre as ONGs e, dessas, com a comunidade, impôs-se a necessidade de compreender esse ângulo da realidade, tendo em vista a constatação de que há um conjunto de significados, motivações e determinações dessas relações a ser apreendido. Admite-se que entre a aparência desse fenômeno e sua essência há elementos mediadores que precisam ser captados, para que se possa identificar interesses e intenções ou, mais especificamente, as ações e as parcerias entre as ONGs, o Estado, os empresários e a comunidade na promoção da educação básica. Faz-se necessário, portanto, captar a sinuosidade desse fenômeno, pois somente assim será possível compreender, a partir das ações em curso, o propósito de promover a educação básica ofertada a um segmento social particular, os pobres<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Segundo Demo (1996), mesmo que a pobreza não venha a se constituir plenamente em miséria, ela, hoje, para uma parcela da população brasileira, já o é de há muito, pois esse segmento chegou ao estágio do não-ter-nada,

A atuação das ONGs no cenário das políticas públicas no Brasil, a disputa pela sua inclusão no âmbito da gestão política e econômica das esferas federal, estadual e municipal, o modo como garantem o seu financiamento e o processo como essas organizações constituem parcerias (além da filantropia e o do voluntariado), principalmente com o Estado, contribuíram para que se buscasse perceber a consecução de seus objetivos, ou seja, se estão efetivando os propósitos anunciados em correspondência com as necessidades dos segmentos sociais a que prestam seus serviços.

Nas últimas décadas, as ONGs passaram a ser vistas pelo Estado como parceiros estratégicos na implementação de suas ações, tanto nos setores considerados exclusivos quanto naqueles classificados como não-exclusivos, entre estes a educação básica. As ONGs, por sua vez, vêm no Estado um espaço capaz de atuar e de disciplinar as suas próprias ações, uma vez que a maioria delas atuam no âmbito do pretendido desenvolvimento humano e acreditam na possibilidade de humanização do capitalismo.

Foi imprescindível verificar se diante da reforma do Estado a expansão mundial das ONGs significou uma correspondência com os interesses capitalistas que se fizeram representar, ao reconhecerem, nessa forma de organização, que ela havia se tornado necessária à implementação das políticas sociais, direcionadas aos pobres, particularmente, à educação básica.

Portanto, saber se as ONGs estão, também, imbricadas nas concepções de participação política e de sociedade civil por parte não só do Estado, mas dos organismos internacionais e do mercado, e identificar o papel que essas Organizações terão a partir das concepções de participação política e de sociedade civil, que habitam o atual universo de parcerias no

---

apesar de que muitas vezes, tenha produzido tudo para que uma minoria se beneficiasse ou se apropriasse. Desse modo, pobre é, sobretudo, quem faz a riqueza do outro, sem dela participar. Pobreza, em sua essência, é discriminação, injustiça da não distribuição da riqueza. Ela se expressa, precisamente, nas relações capital/trabalho, que geram desemprego estrutural e dividem o mundo em dois grandes pólos (industrializado e não-industrializado); no “culto” (*grifos do autor*) histórico ao analfabetismo, temática central de campanhas políticas, mas prioridade secundária quando posta diante de outros problemas: seca, violência, prostituição infanto-juvenil, crime organizado e outros decorrentes do poder econômico, porque a ele serve como controle, termômetro dos avanços e recuos de suas políticas econômicas.

processo da reforma do Estado no Brasil, contribui para que se faça o percurso pelas relações constitutivas do objeto de estudo.

O avanço da crise econômica, social e política e a necessidade de reforma do Estado evidenciam uma sociedade civil sob a forma de um novo associativismo, liderado pelo chamado terceiro setor, em cuja constituição expandiram-se as ONGs, apesar de estas últimas o antecederem.

Nesse campo de disputa por espaços de poder, coube desvelar a dinâmica desse novo associativismo, suas contradições e ambigüidades, porque, indistintamente, se chama sociedade civil tudo que não é diretamente relacionado ao Estado (governo), até mesmo o setor empresarial com suas organizações arraigadas ao mercado ou ao próprio Estado. Essa visão de sociedade civil como correspondente à esfera do privado em contraponto ao Estado, visto como a esfera do público é polêmica. Adverte-se, quanto a essa questão, que embora se apresente como uma visão atual, reforçada pelos organismos internacionais, não se apresentará um estudo sobre a configuração da sociedade civil.

Antes dos anos 80, as ONGs já atuavam mundialmente, mas foi a partir dessa década, e principalmente nos anos 90, que passaram a ser reconhecidas, não somente pelo Estado, mas, também, pelo empresariado e pelos organismos internacionais, como atores-parceiros que expressam o discurso da participação política e democrática da sociedade civil, na busca do controle das políticas públicas, expandindo-se nos planos local, regional, nacional e internacional, daí em diante. Fernandes (1994); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996); Gonh (2002); Naves (2003); Garcia et al. (2003), Behring (2003) e Vieira (2004).

Relembrem-se, como um momento fértil a essa expansão, as acusações feitas ao Estado, considerado incapaz de promover as políticas públicas, em decorrência da assimetria entre as demandas sociais e a disponibilidade de recursos humanos e de material indisponíveis para atendê-las, fortalecendo a crença na necessidade de reformá-lo. Basta que se observe o

contexto histórico das últimas décadas do século XX, particularmente o período compreendido entre os anos 70 e os anos 90.

Esse momento gerou a necessidade de políticas subordinadas aos controles externo e interno do mercado, aos interesses e princípios acordados com os organismos internacionais e à diversificação de estratégias para superar a derrocada do modelo de desenvolvimento implementado pelas diferentes nações-Estado e as diversas modalidades de Estado de Bem-Estar Social. Offe (1984) esclarece que essas nações se viram congestionadas pelas reivindicações e incapacitadas para tomar decisões, o que apontou, nesse contexto, a necessidade de efetivas mudanças estruturais, uma vez que pairavam ares de ingovernabilidade e de desencanto da sociedade com as instâncias de governo e com seus dirigentes. Prioriza-se, então, a estabilidade econômica e o controle das tendências relativas às políticas sociais e econômicas do Estado capitalista, apontado como o principal responsável pela crise.

Em decorrência dessas reformas, um outro fenômeno se manifesta: a modalidade de oferta das políticas sociais – entre estas a política de educação –, que não se fariam somente por meio do público/estatal (tal qual defendem, por exemplo, os movimentos democráticos ligados ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública) mas também sob a regência de organizações privadas, não-governamentais e não-lucrativas, que prestariam serviços públicos. Contrariamente a essa tendência de defesa do público-estatal, uma outra se manifesta: educação e mercado têm que caminhar juntos e a fórmula de transição passa, também, pelo cognome terceiro, ou seja, caberá ao terceiro setor, ou às parcerias entre público-estatal e público não-estatal, promover a educação básica aos pobres, numa simbiose entre responsabilidade política e responsabilidade social: Estado, mercado e cidadãos envolvidos democraticamente, ou melhor, indistintamente. De um lado, as ONGs são parceiras do Estado e cobram do mercado, por intermédio de seu empresariado, responsabilidade social; de outro, são parcerias do mercado exigindo reformas que fomentem

uma maior participação de ambos e favoreça a eficiência e eficácia no plano da administração pública.

A educação brasileira, como parte e resultado desse contexto, foi posta como a referência para promover o desenvolvimento dos indivíduos, com a diminuição da pobreza e a aquisição de novos comportamentos, habilidades, valores e potencialidades (inteligências múltiplas, aprender-a-aprender, capacidade empreendedora, inteligência emocional e espírito de competitividade) exigidos pela divisão social do trabalho e pelo redirecionamento das políticas econômicas e sociais.

Os limites e as possibilidades de as ONGs proporcionarem educação continuada e com qualidade social à maioria da população brasileira, em se mantendo o vínculo orgânico dessas Organizações com as diretrizes do capital e do mercado, fazem parte das preocupações advindas do convívio com a pobreza no Estado do Maranhão e da permanente atuação dessas ONGs junto a esse segmento social no tocante à educação.

## OBJETO DE ESTUDO

No contexto atual, considera-se a atuação das ONGs no que diz respeito à promoção da educação básica destinada à pobreza um importante objeto de reflexão. O destaque que essas Organizações conseguiram no plano internacional e nacional, como uma função pública, reflete a intensificação com que atuam.

O processo político-social em curso no Brasil é perpassado por um contexto de profundas desigualdades; e a promoção da educação básica é apenas uma das manifestações que se quer ressaltar, situando as ONGs nesse cenário. Com tal propósito, analisa-se, especificamente, a natureza do trabalho desenvolvido por essas Organizações, no Estado do Maranhão, em favor dos mais pobres, oportunizando-lhes o acesso à educação básica.

## PRESSUPOSTO BÁSICO

Parte-se do seguinte pressuposto: as ONGS são instrumentos intermediadores do controle social para a filtragem das demandas sociais em direção ao Estado, particularmente no que se refere à educação básica destinada à pobreza. Do modo como atuam na conjuntura atual, as ONGs apresentam dois lados interligados: a) são, principalmente, amortecedores necessários que contribuem para ampliar o controle social do Estado e do mercado sobre os problemas e as demandas sociais; b) respondem às necessidades imediatas relativas à pobreza, entre estas as educacionais, muitas vezes transformando-as em objeto de filantropia e voluntariado.

## OBJETIVOS

As problematizações acerca deste objeto de estudo – ONGs e educação básica oferecida aos pobres – e sua concretização final têm como propósito:

a) disponibilizar novos conteúdos sobre a temática das ONGs e as formas mais recentes de oferta de educação destinada à pobreza, intermediada por elas. Esse retorno de resultados de pesquisa englobando a realidade da educação básica pode trazer novos e importantes elementos críticos para que se continue a analisar a ação das ONGs em prol da educação básica, prioritariamente no Estado do Maranhão e em particular na cidade de São Luís, sua capital;

b) contribuir para leituras críticas e mais contextualizadas acerca das ONGs, hoje instrumentos intermediadores entre o Estado e a sociedade quando da promoção de políticas públicas, desvelando as múltiplas tendências de oferta da educação básica à pobreza e, ao mesmo tempo, propiciar a ampliação do debate sobre essa temática;

c) refletir sobre o processo de reconhecimento e expansão das ONGs, como reflexo de uma conjuntura política e econômica que exigiu a redefinição da presença do Estado, no campo das políticas sociais, com ênfase para a educação oferecida aos pobres.

## ENTENDIMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### **Referências de Análise**

Sabendo-se que a percepção imediata da manifestação de um fenômeno é o modo pelo qual este se mostra imediatamente ao observador, pode-se dizer que essa é uma das formas de sua existência. Esse entendimento implica a busca necessária da explicação do real como um momento da realidade, uma vez que a primeira observação não sintetiza sua complexidade, que se constitui em “uma rica totalidade de determinações e de relações numerosas” (MARX, 1987, p. 217).

Partiu-se, então, para uma investigação que fosse capaz de revelar o fenômeno em sua essência, isto é, em suas múltiplas relações e determinações, em sua concretude, tal qual afirmou (MARX, 1987, p. 218):

O concreto é concreto por ser a 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. O primeiro passo reduziu a plenitude da representação a uma determinação abstrata; pelo segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento [...]. O método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto é para o pensamento precisamente a maneira de se apropriar do concreto, de o reproduzir como concreto espiritual.

A estruturação e a manifestação das relações constitutivas dessa realidade não estão dadas imediatamente à percepção. São formas de aparência do real, que, na sociedade capitalista, geralmente, têm a função de legitimar o projeto político-econômico em execução.

Escamotear a veracidade desse processo exige um duplo caminho: por um lado, o da indução a uma imagem mistificada de construção e ampliação da cidadania e democracia, porém retirando as reais condições para sua efetiva concretização; por outro, o da indução a uma imagem ideológica de transferência de atividades, de uma esfera estatal satanizada (considerada naturalmente como burocrática, ineficiente, desfinanciada, corrupta) para um santificado ‘setor’ supostamente mais ágil, eficiente, democrático e popular (o de uma ‘sociedade civil’ transmutada em ‘terceiro setor’). Assim, a desresponsabilização estatal das respostas às seqüelas da ‘questão social’ seria (supostamente) compensada pela ampliação de sistemas privados: mercantis (empresariais, lucrativos) e filantrópicos-voluntários (do chamado “terceiro setor”) (MONTAÑO, 2002, p. 223, grifos do autor).

O exame dessas relações complexas somente será possível se se tentar captar as mediações necessárias para desvelar a constituição do terceiro setor, com destaque para as ONGs. Nesse movimento, consideraram-se dados do real, relevantes para demarcar a amplitude desse fenômeno, com uma breve referência às suas origens e aos marcos de suas relações conjunturais. Registraram-se ainda as múltiplas faces dessas Organizações e os elementos constitutivos do debate entre posições (visões) opostas quanto à questão do terceiro setor, tendo as ONGs como parte de sua composição. Para tanto, priorizou-se, também, o acesso a documentos e publicações das ONGs e do governo.

Nesse sentido, a dialética, na perspectiva marxista, constitui-se em um instrumental teórico-metodológico valioso, por ser um método que explica a realidade em seu movimento, em suas múltiplas determinações, em seu devir e orienta para a necessidade de superação ou transformação da realidade.

Com essa compreensão, privilegia-se, nesta reflexão, o pressuposto teórico de que as relações sociais dadas na conjuntura político-econômica são importante fonte para a percepção e explicação do objeto delimitado para este estudo.

Na busca de uma explicação da realidade constitutiva das ONGs e de suas relações com o Estado e a sociedade civil<sup>2</sup> na promoção da educação básica, fez-se necessário identificarem-se as mediações capazes de desvelar esse real, para que se pudesse traduzir e compreender os seus fundamentos básicos. Somente assim, tornar-se-á possível contribuir para o debate acerca das circunstâncias histórico-sociais em que se forjam as ações das ONGs no tocante à educação básica oferecida aos pobres, objeto de estudo deste trabalho.

### **Dimensões trabalhadas**

Com base na afirmação que constitui a idéia básica apresentada, quatro dimensões desafiadoras configuraram o conteúdo abordado nesta reflexão.

A – O possível favorecimento das ONGs na diminuição da presença do Estado na promoção de políticas educacionais.

Notou-se uma mudança no perfil e na ação política da maioria dessas Organizações. Hoje, elas defendem mais parceria e menos confronto, mais o diálogo e o consenso entre os componentes da sociedade civil, vista abstratamente, e menos movimentos sociais contestatórios. E, desde que convençam com seus objetivos e metas, têm se anunciado como a esperança de uma nova organicidade social e com o desejo de tornar humano aquilo que, em essência, vive da desumanidade ou desumanização do homem: o capitalismo.

No que se refere ao Estado brasileiro, particularmente, destacaram-se alguns elementos de sua reforma e o favorecimento à expansão do terceiro setor, ressaltando-se as ONGs e as implicações decorrentes desse processo para a política educacional, ou seja, os

---

<sup>2</sup> Não se pode esquecer de um aspecto fundamental na discussão sobre o Estado e a sociedade civil. O Estado é a expressão de um conjunto de relações sociais contraditórias e, por vezes, a sociedade o considera algo à parte de si mesma, quando não o é, porque o Estado não se funda sem a sociedade que o cria e também não se mantém, mas jamais corresponderá aos interesses de seu criador (a maioria), indistintamente, se este continuar apenas objeto de suas decisões (de uma minoria). É por isso que se caracteriza o Estado moderno como burguês, porque esta classe o tomou sob seu controle, direção, nas dimensões sociais, políticas, econômicas, culturais, que foram se engendrando no decorrer da história. Ver DEMO (1996).

impasses relativos à transferência de responsabilidades com a educação básica para as Organizações Não-Governamentais, sob a forma de parcerias.

Nesse sentido, a realidade em estudo dificilmente poderia ser interpretada sem que se atentasse para as formas recentes de relação entre o Estado e a sociedade, uma vez que está imbricada no contexto dessas relações a visão de desenvolvimento, superação da pobreza e, nesse âmbito, intensificação do papel da educação e das ONGs.

Contudo, entendeu-se não ser necessária uma discussão sobre teorias de Estado, sociedade civil e mercado, pois já foram exaustivamente tratadas por diversos autores. Estes serão tão-somente considerados como o espaço privilegiado em que se operam as relações do terceiro setor e, conseqüentemente, das ONGs. Isso não significa, porém, que se deixe à parte a natureza das relações constitutivas da crise do Estado, a mudança de comportamento da sociedade organizada e o papel do mercado ante essas mudanças.

Mesmo assim, considerou-se que a natureza das relações que se dão no âmbito da sociedade civil (esta concebida como espaço de produção da vida material e social, e a vida social como um complexo sistema de relações sociais em que estão presentes o terceiro setor com as ONGs e em que se promove a educação) são importantes referências para a análise que se empreende. Dessa forma, não se utilizou a denominação terceiro setor como sinônimo de sociedade civil, mas como uma das atuais modalidades de organização e expressão desta – a sociedade civil<sup>3</sup>.

B – A prática social das Organizações Não-Governamentais na promoção da educação básica.

---

<sup>3</sup> São várias as concepções de sociedade civil sistematizadas ao longo da história. Entre os autores que abordam o assunto, destacam-se: Marx (1985, 1987 e 1989); Gramsci (1978, 1989); Lukács (1989); Fernandes (1989) e outros. Em Marx (1987, p.217), a categoria sociedade civil serviu de fio condutor em seus estudos sobre a dinâmica da sociedade capitalista. Para o autor, na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência.

Não se pode deixar de afirmar que as políticas do Estado, que na conjuntura atual têm transferido parte de suas responsabilidades sociais para o mercado, demarcaram, também, o horizonte de ações da sociedade civil. No âmbito das políticas para a educação, têm sido transferidas para as ONGs partes dessa tarefa, como parceiros fundamentais do Estado, sob o aval do mercado e dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) entre outros.

Ao se fazer um breve percurso pela natureza histórica da reforma do Estado no Brasil, teve-se o interesse principal de identificar os elementos da reforma que viabilizaram a ampliação e consolidação do terceiro setor/ONGs e as modalidades de políticas de atendimento às necessidades de educação entre os pobres.

Não se podia prescindir dessa abordagem porque ela permitiu desvendar a existência de uma prática de filtragem das demandas sociais em direção ao Estado pelo terceiro setor, particularmente as ONGs, por meio da (re)filantropização do social, e da descentralização de políticas, focalização de prioridades e, portanto, minimalização de direitos sociais conquistados anteriormente, transformados, a partir de então, em serviços para uma clientela à mercê dos favores de parceiros públicos e privados.

C – O significado do trabalho das ONGs na promoção da educação básica, pública e gratuita para os pobres.

Observou-se que a atuação das ONGs no campo educacional revela uma permanente pulverização de ações na promoção da educação básica e de suas modalidades de organização, descaracterizando, limitando e precarizando as condições de oferta do ensino. Por outro lado, a falta de continuidade desse trabalho, a grande tendência à focalização e o controle político e ideológico exercido pelos organismos financiadores contribuem, de algum

modo, para a manutenção das condições de exclusão, pelo viés da filantropia e do assistencialismo.

Nesse contexto, Gómez (apud GARCIA et al., 2003) destaca que há um enorme interesse em se recuperar ideologicamente a noção de sociedade civil, desfazendo o sentido dicotômico da luta política entre Estado e sociedade civil, colocando-a como virtuosa e fora do Estado, de modo que pareça uma oposição a este, tornando-se funcional a atual política de liberalização, desregulação e privatização, que tem trazido à tona desproteção social e retração do Estado sobre o conjunto da sociedade.

Essas organizações da sociedade civil, mesmo que independentes em grande parte de suas ações, dependem das isenções fiscais, de dotação de recursos e de presença nos órgãos colegiados e nas comissões, para reforçar seu papel político, uma vez que se distanciaram dos movimentos sociais; mas devem passar aos seus clientes (os pobres) a imagem de que fazem oposição ao Estado e ao mercado.

Para a educação, as novas formas de expressão dessas organizações reforçam a transferência de responsabilidade para a família, quanto ao acesso aos serviços educacionais, e mais: fazem-na assimilar que haja um interesse em se promover educação para todos com a mesma qualidade social. Verifica-se, portanto, um pluralismo social a sugerir que a sociedade civil é um coletivo homogêneo de sujeitos preocupados com o interesse comum. Nesse sentido, as ONGs são co-responsáveis pelos efeitos desmobilizadores e indutores do conformismo com a realidade educacional brasileira atual.

D – A posição e/ou importância do Estado do Maranhão como campo fértil para atuação das ONGs.

O contexto político-econômico maranhense revelou, nas últimas décadas, o que já vinha se manifestando há séculos, sem, contudo, merecer atenção do poder público, uma realidade marcada por altos índices de pobreza, que, por vezes, foi disfarçado por ações, num misto, cada vez mais tendente, de filantropia, assistencialismo e clientelismo.

Um outro aspecto dessa realidade é o direito à educação, que também foi relegado, o que contribuiu para que se produzissem estatísticas educacionais do Estado, que refletem um baixo desempenho escolar na educação básica das crianças e adolescentes pobres, notadamente em São Luís. Aliando esses dois elementos – pobreza e educação –, o Estado do Maranhão torna-se um campo fértil à expansão das ONGs e de suas políticas em parceria com o próprio Estado e com o mercado.

### **O que dizem os autores**

Considerando-se que essas relações destacadas anteriormente ocorrem em sociedades capitalistas, concorda-se com Demo (1998) quando ele diz que o marxismo, se bem interpretado, é excepcional ferramenta metodológica para analisar o modo de produção capitalista, porque até hoje não foi possível combinar capitalismo com justiça social, a não ser que se considere, precariamente, os 30 anos vividos pelos países industrializados e as várias modalidades de EBE. O que se tem questionado é o fato de o Brasil haver de fato vivenciado essa modalidade de manifestação do Estado em sua relação com a sociedade e o mercado.

Estudos demonstram que o Estado de Bem-Estar não representa o capitalismo preocupado com o social, mas uma de suas manifestações localizadas e resultantes da pressão dos trabalhadores, da conjuntura decorrente da II Guerra Mundial e de uma reordenação política.

A idéia de um novo paradigma de Estado – o Estado mínimo –, ou seja, menos Estado e mais mercado, é a mesma que fundamenta a tese que defende o mundo sem nações-Estado, a que Petras (2002) chama de teorias da globalização, as quais, segundo ele, partem de premissas altamente questionáveis. A mais importante delas é a que afirma uma nova economia mundial divorciada dos interesses e controles nacionais. Esquecem esses teóricos de dizer que o poder internacional funda-se no Estado imperialista e deste partem as políticas necessárias a fortalecer as suas empresas multinacionais, instituições financeiras e o seu

próprio poder político em relação aos seus concorrentes, ou àqueles subordinados às instituições internacionais de controle social, político e econômico (FMI, OMC, BM). A isso Chesnais (1996) chama de mundialização, referindo-se à fase específica do processo de internacionalização e valorização do capital, em expansão mundial, onde quer que hajam possibilidades de recursos e mercados, ocasionando o empobrecimento estarrecedor, especialmente da década de 90 em diante.

Escolheu-se a denominação pobreza para fazer referência aos clientes das ONGs, que atuam no Brasil e, particularmente, no Maranhão, entendendo-se, ainda com Demo (1996), que a pobreza não é apenas uma questão de carecer no âmbito material (decerto, a fase mais visível dela), do contrário, as causas da pobreza não seriam também sociais, políticas, culturais e se restringiriam, apenas, ao não ter o necessário para manter o homem vivo.

Assim sendo, concebeu-se pobreza num sentido amplo, em que ser pobre significa não ter e ser impedido de ter. Para o autor citado, a pobreza conota um estado que, em essência, é repressão, ou ainda, processo resultante da discriminação sobre o terreno das vantagens. Na pobreza, não se encontra apenas a destituição do material, mas igualmente o segregacionismo, que é condição de pobreza típica da sociedade, de acordo com as relações que vão sendo estabelecidas em cada momento histórico, que traz a marca dominante da repressão ao acesso aos bens histórico-sociais.

Pobreza não é só fome, como se tem tentado mostrar nas últimas décadas, particularmente a partir dos anos 90, em que o pobre é transformado em paciente do Estado ou das ONGs.

Por sua vez, nas duas últimas décadas do século XX, especialmente nos anos 90, a educação básica chamou para si as atenções, tanto do Estado quanto de entidades representativas da sociedade, organismos internacionais, empresários, igreja, sindicatos, pais, organizações não-governamentais que, quase numa unanimidade, atribuem à não promoção

da educação uma das causas da pobreza e vêem a sua oferta como um critério favorável à inserção no mercado de trabalho.

Neste estudo, o percurso de abordagem da temática terceiro setor encontrou seus principais fundamentos de análise em Montaño (2002), por se identificar no autor uma vigorosa e profunda crítica às relações constitutivas desse fenômeno, além do referencial teórico-metodológico, que proporciona desvelar, por meio da leitura desse estudioso, as relações que implicam a reestruturação do capital e o papel do Estado na sustentação dessas demandas e do controle sobre o social. Também em Petras (2000), encontraram-se análises críticas sobre a globalização, o empobrecimento da América Latina, a cooperação internacional, a cidadania e as ONGs, às quais dirige a crítica por suas declarações favoráveis à erradicação da pobreza e, ao mesmo tempo, por sua incapacidade de se opor ao poder imperialista, tornando-se parceiros do poder imperial ou funcionando nos interstícios deste.

Foi com essa motivação que se procedeu à reflexão acerca do papel das ONGs na elaboração e execução das políticas de educação básica no Brasil, nos anos 90, e, em consequência, se tentou perceber as forças mediadoras das relações entre o Estado e as ONGs.

Tratou-se, especialmente, da promoção da educação pública para os pobres, destacando-se, como exemplo, as experiências desenvolvidas, na década de 90, por ONGs em parceria com o governo do Estado do Maranhão e a Prefeitura Municipal de São Luís, capital do Estado, com destaque específico para a parceria entre a Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal do Maranhão (FSADU) e esferas de governo.

## PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

A pesquisa bibliográfica e documental propiciou um resgate da produção teórica sobre a problemática em estudo, permitindo que se examinassem diferentes intérpretes dessa realidade em questão.

Essa literatura e os documentos explicativos da estrutura e funcionamento das organizações em pauta, os marcos legais, materiais de publicidade e outros ampliaram a visão sobre o fenômeno e possibilitaram o diálogo com os autores em duas vertentes principais: a crítica ao terceiro setor e às ONGs, e o reconhecimento da defesa dessas Organizações como um novo protagonismo social, em especial na promoção da educação básica.

Elegeram-se a realidade maranhense como espaço para as referências empíricas da relação entre o Estado, ONGs e o mercado, sem, contudo, dissociá-la de uma realidade maior, sobretudo quando, de um lado, ocorre a apologia de uma nova sociedade civil global em formação, que equacionaria os problemas mundiais<sup>4</sup> e, de outro, se critica esse fenômeno como indutor de uma nova exclusão.

Destaca-se o período relativo aos mandatos de Edson Lobão (1991/1995) e Roseana Sarney (1995/2003), no governo estadual; e os mandatos de Maria da Conceição Andrade (1993/1997) e Jackson Kepler Lago (1989/1993 e 1997/2003), no governo municipal, e as parcerias que realizaram com a Fundação Sôsândrade e demais organizações não-governamentais – por representarem os diversos caminhos e características que deram a substância para a política de educação básica dos anos de 1990 a 2002, período em estudo.

Não se fez uma análise profunda da natureza e do papel desses governos nos diferentes momentos históricos maranhenses, mas se apresentam elementos importantes de suas relações políticas com a sociedade civil, particularmente as ONGs.

A análise privilegia as relações entre os governos do Estado e do Município de São Luís (ações políticas do grupo que detém o controle do aparelho de governo) com as ONGs (visto como parceiro essencial na implementação dessas políticas), na promoção da educação básica.

---

<sup>4</sup> É importante verificar nesse sentido, os estudos de Vieira (2001 e 2004)

Nesse percurso, as relações entre quantidade (dados numéricos, estatísticas etc.) e qualidade (a história das relações entre os dados e a qualidade da oferta) foram fundamentais para a ilustração/fundamentação desta reflexão e para que se apresentasse mais objetivamente o quadro de pobreza e da educação no Maranhão pós-anos 90.

Vale ressaltar que houve dificuldades em se obterem dados que favorecessem a montagem de um quadro específico das ONGs, considerando o número de parcerias, financiamento, campos de ação e do número de Organizações Não-Governamentais que prestaram serviços às escolas públicas no Maranhão, por meio da Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), que após a reforma administrativa passou a chamar-se Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH), da Secretaria Municipal de Educação de São Luís (SEMED), no período de 1990 a 2002.

As consultas aos projetos e relatórios finais seriam suficientes, mas há uma centralização das informações por funcionários em cada pasta, e estes, ao deixarem seus cargos, tendem a levar consigo parte relevante das informações relativas ao período em que estiveram respondendo pelo setor, ou, como ficou explícito, elas se perdem nas constantes mudanças de direção e até de localização (espaços físicos). Isso fez com que se recorresse à Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA (FSADU), organização do terceiro setor, que, no decorrer da última década, concentrou recursos e ações da GDH e da SEMED para a educação básica (os concursos para ingresso na carreira do magistério, capacitações docentes, as atividades voltadas para os alunos, técnicos e demais setores das escolas públicas, avaliação do SAEB, seleção para o Programa Bolsa Escola, planejamento orçamentário). Além do mais, a FSADU reuniu em torno de si um conjunto de órgãos públicos, empresas, organizações do terceiro setor (locais e nacionais), entre essas as ONGs, e organismos internacionais com os quais fez parceria.

## COMPOSIÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho tentou articular numa única reflexão três categorias, que, apesar de distintas, mantêm entre si íntima relação: educação, pobreza e ONGs.

Para que se pudesse apresentar o percurso dessas relações, de forma didática ou mais articuladas entre si, estruturou-se o trabalho em seis capítulos, tentando obedecer a uma seqüência lógica de manifestação do fenômeno.

No primeiro capítulo, refletiu-se sobre o âmbito das políticas sociais, considerando as demandas para o Estado e as respostas encontradas, tendo como pano de fundo o percurso da reforma do Estado Brasileiro, destacando-se três dimensões resultantes desse processo: a descentralização, a privatização e a parceria. E, diante do reconhecimento de um terceiro setor pelo Estado, se abordou a expansão das ONGs e sua opção pela educação oferecida aos pobres.

No segundo capítulo, tratou-se do terceiro setor, traçando sua trajetória histórica, que o conduziu à sua ampliação e a seu fortalecimento nos anos 90. Destacaram-se ainda as ONGs, organizações que integram esse terceiro setor, para as quais se voltou o interesse sobre sua atuação no campo da educação básica.

Abordaram-se, no terceiro capítulo, as justificativas teóricas que explicitam a atuação das ONGs como parceiras preferenciais do Estado, mercado e organizações internacionais.

Mencionou-se, no quarto capítulo, o debate mundial e nacional sobre a pobreza e a educação sob o olhar das ONGs e como esse fenômeno manifesta-se no Brasil e, em particular, no Maranhão. Visualiza-se a prioridade pela educação básica dos anos 90 em diante e o papel das ONGs nesse cenário, com ênfase para os discursos, o financiamento e as parcerias

No quinto capítulo, vislumbra-se a realidade no Estado do Maranhão, que se expressa por meio das políticas dos governos estadual e municipal, e se confirma nas estatísticas sobre a pobreza e para o setor da educação.

No sexto capítulo, apresenta-se a materialização das parcerias entre Estado e ONGs na promoção da educação básica aos pobres no Maranhão.

Finalmente, nas considerações finais, registram-se as conclusões desse percurso pelo objeto de estudo, que se considera amplo, dinâmico e complexo. Portanto, possui muitos caminhos ainda a se percorrer, para que se possa compreendê-lo em sua essência.

Não se considera esta tarefa concluída, porém, foi o percurso dessa longa caminhada que se conseguiu fazer. Cabe, portanto, não se satisfazer com o alcançado, mas reforçar a insatisfação e a curiosidade pelo muito que se tem ainda a pesquisar sobre esse objeto de estudo.

## **1 SOBRE A REFORMA DO ESTADO**

### **1.1 UM REGISTRO NECESSÁRIO**

Registrar, resumidamente, o movimento empreendido pelo Estado em geral e no Brasil, no âmbito das relações político-econômicas, é importante para que se identifique a trajetória das ONGs em direção à educação.

Nesse horizonte, compreender a Reforma do Estado Brasileiro para entender-se o porquê da presença do terceiro setor, e, mais destacadamente, a inserção e expansão das Organizações Não-Governamentais (ONGs) nesse processo significa apreender as relações histórico-estruturais que determinaram esse fenômeno no Brasil, tanto em seus aspectos específicos quanto na sua manifestação geral, o que propiciará percebê-lo em sua totalidade

concreta. Esse princípio justifica, portanto, o percurso que se fará em direção ao objeto de análise: as ONGs e a educação básica oferecida aos pobres.

Consiste, assim, em se perceber a capacidade ou incapacidade do governo para tomar decisões ante o volume de demandas da sociedade (partidos, movimentos sociais, terceiro setor/ONGs, entidades classistas, igreja) sobre o Estado, ou seja, investigar o desfecho das relações entre Estado e sociedade, do ponto de vista da terapêutica utilizada pelo Estado, para atender às demandas do segundo elemento dessa relação, com o que se poderão encontrar características mais precisas das transformações ocorridas no Brasil, no âmbito da promoção das políticas sociais, a partir da década de noventa.

Para tanto, assinala-se a reforma do Estado, em especial o período de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), na qual se consubstancia o regime de parcerias e o reconhecimento oficial e a ampliação de um setor não-governamental e não-lucrativo.

A realidade concreta tem demonstrado que o Estado<sup>5</sup> mudou seu comportamento e redistribuiu funções sem que perdesse o controle sobre elas, particularmente no campo das políticas sociais e no controle sobre o mercado, porém nunca foi tão forte e poderoso em concentrar para si o controle sobre a sociedade, evitando os descontentamentos e garantindo a infra-estrutura e a segurança necessárias à acumulação do capital. De acordo com (SANTOS, 2001, p. 66),

Os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus interesses [...] De tal forma, o Estado acaba por ter menos recursos para tudo o que é social, sobretudo, no caso das privatizações caricatas, como no modelo brasileiro, que financia as empresas estrangeiras candidatas à compra do capital social nacional.

---

<sup>5</sup> Historicamente, o Estado moderno liga-se à ordem burguesa porque não constitui uma relação que independa dela; é parte de um processo histórico que consolidou as relações capitalistas e se faz necessário para garantir o controle político, econômico e social pela burguesia. Porém, neste trabalho, não se trata de apresentar um quadro conceitual sobre o Estado e a sociedade civil, ou seja, resgatar os pensadores clássicos (Hobbes (1987), Locke (1987), Rousseau (1987), Kant (1987), Hegel (1987), Marx (1987), Tocqueville (In: WEFFORT,1990), Gramsci (1978), mas se fazerem algumas referências necessárias à elucidação do objeto de estudo.

É nesse contexto que a sociedade civil, ou uma de suas representações – terceiro setor – se constitui organizadamente e vai se firmando em termos representativos dos interesses que ela também expressa: os interesses que têm orientado as reformas sob o viés do mercado.

Pretende-se, apenas, elencar trajetórias que permitam compreender o porquê das relações e interesses em jogo na relação entre Estado e organizações não-governamentais (ONGs), na promoção da educação básica aos pobres, sem os quais se torna tarefa impossível explicar essa realidade.

Tanto faz ser no Brasil ou no restante do mundo, a instituição Estado é sempre o Estado<sup>6</sup> de uma dada sociedade, que constitui, incorpora e expressa as relações sociais, políticas, culturais e econômicas, particulares de cada época ou estágio de desenvolvimento dos povos, e sobre elas influi.

Não cabe aqui se fazer um exaustivo estudo sobre a reforma do Estado brasileiro, mas há necessidade de se perceber que esse movimento exige que se atenha ao Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995, também chamada reforma Bresser Pereira (nome do então Ministro do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado), que apresentou uma tendência a suprimir, pela reforma administrativa do aparelho de Estado, o papel dessa instituição como promotor das políticas públicas.

Houve um redirecionamento do Estado à condição de indutor, coordenador suplementar e avaliador dessas políticas, ou, ao mesmo tempo, seu parceiro e coadjuvante nessa intensa disputa entre Estado, mercado e sociedade civil, representada, neste trabalho, por uma de suas manifestações – o ampliado e complexo terceiro setor.

Esta reflexão dirige-se em especial às ONGs, porquanto se postularam atores representantes dos interesses da sociedade, mais destacadamente dos pobres.

---

<sup>6</sup> O Estado é uma construção histórica (social, política), que implica a necessidade de uma determinada organicidade para que possa se firmar como tal. É sempre o Estado de uma determinada sociedade que incorpora e expressa as relações sociais, políticas, culturais e econômicas de cada época ou estágio de uma determinada sociedade, datada e situada; é um produto da lógica da produção da existência material e subjetiva de sua época. Ele não é um ente que busque aglutinar em torno de si os interesses da sociedade indistintamente e mantenha-se como neutro. É desse modo que na sociedade capitalista o Estado integra a lógica do capital e a ela corresponde; não é contrário ou antagônico a esse processo de formação.

## 1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O Estado que se configurou no Brasil, do século XVI em diante, também se orientou por princípios liberais consolidados no movimento histórico das transformações sociais, políticas e econômicas mundiais e locais. No Brasil, fatores estruturais e conjunturais internos e externos, articuladamente, revelaram formas contraditórias entre a questão liberal e a ação dos governos imperiais e republicanos.

Essa afirmação, no entanto, não nega o fato de que o Brasil tem suas particularidades quanto à conjuntura política em que se construiu e que deu suporte à consolidação do capitalismo, à constituição de um mercado e às relações de trabalho constituídas a partir de então.

Estudos demonstram que o espaço e o tempo de conjunturas políticas brasileiras são característicos de um capitalismo tardio, em que o processo de industrialização se fez truncado e internacionalizado, mas para o qual o Estado foi chamado a assumir funções tão complexas que até hoje não foram compreendidas em seu todo. Tal procedimento implicou três manifestações distintas e interligadas: “a nação parece carecer de identidade, a sociedade civil carecer de organicidade e as instituições políticas são extremamente instáveis” (FIORI, 2003, p.73).

O que se pode dizer quanto a essa herança? O que permaneceu? Permaneceu a lógica da valorização ou da acumulação do capital, num movimento permanente em que se manifestaram crises e tentativas de superá-las. Nesse cenário complexo, o Estado ora interveio, estabelecendo regras para a economia, ora foi chamado de mediador e fiador das relações mercadológicas, principalmente em épocas de crise, ora satanizado.

No Brasil, a ação estatal predominantemente tomou forma de um leque amplo de tarefas. A primeira delas, e a mais anunciada, é o desenvolvimento, que concerne em

incrementar a economia, disciplinar as relações sociais e a necessária distribuição de riqueza, defender os interesses dominantes e/ou inserir o País no circuito internacional das relações capitalistas. Em síntese, o Estado assume um papel dinâmico no conjunto das relações econômicas, sociais, políticas e culturais dessa sociedade, em alguns momentos de forma autoritária. É necessário lembrar que essa conjuntura política constitui-se por interesses distintos, quer do lado hegemônico, quer do lado em desvantagem, ou mesmo nas relações entre estes.

Da colônia à república (e, nesta última, quando ocorreu a ruptura do pacto federativo), sob a determinação das oligarquias rurais, as disputas políticas acirraram-se e se fizeram sentir de modo contundente sobre os trabalhadores. A partir de então, o capitalismo consolidou-se no Brasil sob a dominação econômica e política, para a qual o Estado teve um papel preponderante – regulador e condutor da acumulação capitalista –, inclusive para mediar o conflito capital/trabalho, já que os trabalhadores exigiam, organizadamente, seus direitos, entre estes o de participação política.

Pode-se dizer que o movimento gerador de pobreza e indigência, em muitos momentos, foi monitorado pelo Estado, que, diante das conjunturas de crise, sempre foi apto em anunciar às massas de desempregados e pobres, levados à marginalidade urbana, medidas mirabolantes de desenvolvimento, como alternativa para sobreviver aos conflitos, sem que estas tivessem, até o momento, se tornado uma realidade para a classe trabalhadora e para a periferia que vive na indigência.

As demandas crescentes das massas defrontaram-se, sistematicamente, com um padrão de desenvolvimento concentrador de renda, com baixos níveis salariais e vastos bolsões de miséria absoluta em certas regiões do interior do país e na periferia das grandes metrópoles.

Esse padrão de desenvolvimento excludente manteve [...] uma estrutura extremamente heterogênea e fragmentada do ponto de vista social e regional. Tal fragmentação, permanentemente reproduzida e ampliada pelo padrão dominante de acumulação, foi responsável, sociologicamente, pela pouca nitidez e homogeneidade dos interesses dos dominados, e pela inorganicidade política de seus vários grupos e frações. Essa desorganização, contudo, nunca ajudou a diminuir o pânico das classes dominantes frente ao avanço das reivindicações populares,

que sempre foram vistas como uma ameaça à ordem capitalista vigente (FIORI, 2003, p. 123).

Enfim, esse Estado moderno<sup>7</sup> realiza sua essência no mercado – para os liberais, o espaço da liberdade de todos os indivíduos. Esse fato explicita relações sociais marcadas por uma crescente desigualdade e exploração neste país.

Para estender essa dominação sobre a sociedade, em conformidade com seus interesses, a burguesia cria para si um conjunto de doutrinas, ou seja, instituições sociais que tornem essa dominação coerente com o seu modelo econômico, com o Estado e com a sociedade.

No processo da reforma do Estado, por exemplo, há uma despolitização das discussões de fatos de ordem econômica, limitadas a criticar o estatismo interventor na economia e uma economicização das relações de ordem política, indicando receitas de ajustes econômicos voltadas aos interesses do mercado. Marx e Engels (1985), em a Miséria da Filosofia, expressam que essa separação não tem fundamento e demonstram que o processo de qualquer luta econômica é vir a ser uma luta política e vice-versa. Se acaso acontece essa dicotomia, perde-se de vista a relação entre o momento isolado e a totalidade do processo.

Com fundamento nessas observações, conduzir-se-ão reflexões em capítulo posterior sobre o papel e expansão do terceiro setor, privilegiando as ONGs, particularmente a tendência dessas organizações, no processo das parcerias, em promover políticas sociais que tornam os sujeitos em clientes ou sujeitos gerais sem identidade de classe ou de pertencimento, sem história, tomando-os por sujeitos carentes, indistintamente, ou conforme o problema vivenciado.

Essas organizações tendem, ainda, a referendar e intermediar políticas e parcerias com o Estado, com os organismos internacionais e setores do mercado (estes últimos representados também pela solidariedade ou responsabilidade social, de parte do empresariado e de suas

---

<sup>7</sup> Ver GRAMSCI (1978); LUKÁCS (1989); FERNANDES (1989); MARX, K. (1985; 1989; 1987).

fundações, hoje um bom marketing para venda de seus produtos no mercado) na solução dos problemas relativos à educação e à pobreza.

Sem dúvida, ao se tratar do terceiro setor/ONGs, não se nega que estas organizações antecedem a reforma do Estado e que durante décadas demarcaram o campo da luta política contra a ditadura, participaram ativamente dos debates pró-democracia e liberdades, e se colocaram no pólo de lutas ao lado dos trabalhadores e de suas entidades.

Entretanto, a legitimação adquirida por essas organizações frente ao Estado, aos organismos internacionais e ao mercado, no trato às questões de políticas sociais, é significativa nas últimas décadas. De críticas do Estado e do mercado passaram a acionadoras de ambos ou a influenciarem medidas de caráter político nas várias esferas do Estado, mesmo que se questione a eficácia de tais propósitos ante à força que o mercado e o Estado indutores adquiriram na atualidade, o que, por sua vez, não deixa também de corresponder aos interesses políticos e econômicos dessas organizações.

Portanto, as transformações ocorridas no campo das políticas sociais seguirão a tendência em focar nos efeitos e não nas causas, abordando parte do problema, conforme os interesses particulares em disputa.

Para a política educacional, um ângulo de política social, esses pressupostos trazem também à tona a crise econômica e política vivida pelo Estado e revelam a influência das teses necessárias às mudanças estruturais que precisavam ser levadas a efeito pelo Estado em sua característica atual.

### **1.2.1 Tópicos sobre a reforma do Estado**

Diante das constantes crises, passou-se, sob pressões organizadas, a exigir a intervenção estatal como coadjuvante intermediador neutro das relações entre a sociedade e o mercado.

Assim, para que o Estado pudesse apaziguar esses interesses, no Brasil, por exemplo, sobressaiu-se o discurso de que todos deviam ter direitos e vantagens. Desse modo, manifestou-se a preocupação com o bem-estar, com a proteção social, com a garantia dos direitos do cidadão, sem, contudo, prejudicar as relações produtivas e de mercado.

Instauraram-se, por um determinado período, as políticas sociais do Estado de Bem-Estar (EBE), que, segundo Faleiros (1991), implicaram a *garantia de um mínimo* para os salários, seguros e auxílios sociais; o *individualismo* quanto a esses direitos e não uma prerrogativa para a coletividade; a *acessibilidade*, estabelecendo normas para garantir os direitos às políticas públicas (educação, saúde, justiça, habitação e outros); a *universalidade*, visando garantir um patamar mínimo para todos os indivíduos, considerados iguais perante a lei, porém desiguais ante à produção de riquezas e os rendimentos advindos destas; a *livre escolha*, ao focar o caráter protecionista da autonomia do cidadão para escolher no mercado (educação, saúde, assistência jurídica, produtos de consumo), isso para os cidadãos que podem realmente fazer essa escolha; a *cobertura dos riscos sociais* decorrentes do processo de produção, em que o Estado mantém o acesso individual dos trabalhadores que não podem fazer pecúlios, evitando o risco de ficarem sem assistência (velhice, desemprego, doença); a *institucionalização dos conflitos*, estimulando o consenso entre os trabalhadores e o empresariado. Estes últimos fazem novos contratos sociais, em nível institucional, derivados da organização e das reivindicações daqueles.

As políticas sociais do Estado de Bem-Estar são apaziguadoras e atingem exatamente os pontos nevrálgicos dos direitos humanos e dos interesses do capital, porém é importante frisar que essas políticas são necessárias e não acontecem ao mesmo tempo e nem da mesma forma nos países capitalistas. Elas são medidas políticas que se configuram conforme a correlação de forças políticas em uma conjuntura histórica.

Em alguns países, os estudiosos diferem em suas análises. No Brasil, por exemplo, uns admitem um reduzido Estado de Bem-Estar. Chegam mesmo a identificá-lo no período populista; outros afirmam que não existe um Estado de Bem-Estar, mas um Estado de mal-estar, comum na América Latina, reflexo de um modelo de desenvolvimento pautado na subordinação do Estado aos interesses dos países centrais (DRAIBE apud SOARES; SOARES, 2000; FALEIROS, 1991).

Concorda-se com Soares (2002), quando em seu prefácio ao livro de Montañó (2002), diz que na América Latina, e particularmente no Brasil, o rigor com que foram implantadas as políticas neoliberais no campo das políticas sociais fez-se perceber muito mais do que nos países de capitalismo central, principalmente nos países europeus. Para ela, a não tradição, e a fragilidade ou inexistência de um Estado de Bem-Estar Social facilitaram o desmonte dessas políticas e provocaram maior devastação. Logo, as conseqüências dessas reformas fortaleceram o viés privatista, sob a forma terceirizada ou publicizada.

Reitera-se a não pretensão em se fazer uma abordagem acerca da existência ou não de um Estado de Bem-Estar no Brasil. Tão-somente far-se-ão algumas referências que possam indicar o percurso das demandas sociais e as respostas dadas pelo Estado em cada conjuntura, destacando o fortalecimento do terceiro setor nesse universo.

### **1.2.2 Seletividade das demandas sociais**

As três últimas décadas do século XX mostram um Estado com parte de suas prerrogativas de gestor transferidas ao mercado; é em função disso que se implementa um conjunto de políticas neoconservadoras para o mundo ocidental e, paulatinamente, vão se fazendo penetrar no restante do mundo, provocando todo tipo de miséria, ao mesmo tempo em que lutas contrárias a essa lógica implantada criariam formas de resistência.

Mas, de acordo com cada conjuntura, se na periferia ou no centro do capitalismo, a dinâmica das relações entre capital e trabalho, os processos de acumulação, a legitimação política do Estado para mediar os conflitos, entre outros, constituem um quadro político que requer mudanças diferentes daquelas produzidas pelo EBE. Assim, o que era resolvido no âmbito dos direitos sociais do sujeito passa a ser gestado, regulado pelo mercado.

O neoliberalismo, que outrora fora deixado de lado, como se disse anteriormente, passa a ser a concepção dominante que orientará as reformas do Estado. Para os conservadores, o Estado é o culpado por todos os problemas econômicos enfrentados, devido à sua presença como instância de distribuição e regulação das relações sociais, principalmente nos países de “democracias industriais avançadas” (KING, 1988 p. 53).

A tese central é que, de fato, a intervenção estatal na economia política e nas estruturas sociais precisa ser alterada, mesmo que se encontrem dificuldades nos países e regiões (Europa, Estados Unidos da América, países escandinavos) em que se concretizou, de modo mais aprofundado, o Estado de Bem-Estar.

Na visão do grande capital, fiel a um sistema que expressa a dominação sempre a favor dos dominantes de turno, a reforma gerencial do Estado, desencadeada pela privatização do conjunto de suas funções não vantajosas ou relevantes de permanecerem sob seu controle – na visão do mercado –, não significa destituí-lo de sua função controladora e coercitiva da sociedade, e nem de garantir o bom andamento da sociedade em função dos interesses privados, conforme destaca Arantes (apud ABONG, 2000).

No entanto, é fato constatável que nunca os países do grande capital foram tão defensores dos interesses de mercado como nessa conjuntura. As medidas de ordem política, social e econômica representam um arcabouço protecionista da ordem capitalista e de controle da sociedade, especialmente nas relações internacionais, em que Estados periféricos ou

emergentes são submetidos ao controle dos organismos internacionais, preferencialmente dos mais ricos.

Esse momento, de primazia do mercado sob o Estado ou a ele associado, requer uma postura de governo forte, o que na linguagem de organismos internacionais, como o Banco Mundial, significa “um Estado atuante, não mais um provedor, porém um ‘parceiro’ facilitador e regulador” (ARANTES apud ABONG, 2000, p. 8, grifo do autor).

O autor supracitado destaca uma fala de Santos (1997 apud ARANTES, 2000), para quem “ocorre uma reinvenção solidária e participava do Estado” ou seja: um Estado regulado e compatível com o grande capital, credibiliza o que se diz:

Trata-se de fato de um Estado mais forte do que nunca, na medida em que lhe cabe gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global; assim, a força do Estado, que, no período de compromisso Keynesiano, consistiu na sua capacidade de promover regulações e prestações não mercantes converteu-se numa outra, o poder de submeter às normas da reprodução social a lógica do dinheiro, coisa que o mercado por si só está longe de poder fazer sem correr o risco da ingovernabilidade (ARANTES apud ABONG, 2000, p. 8).

Como se disse, para que isso ocorra é necessário um Estado, sob o ponto de vista gerencial, totalmente reformado para assumir o papel agora a ele designado. O Estado, apontado pelo Consenso de Washington<sup>8</sup> como a causa dos males da crise de acumulação capitalista, tem em Boron (1995) a voz que rebate essa tese, uma vez que, como assinala o

---

<sup>8</sup>Conjunto de propostas denominadas pelo economista John Williamson de Consenso de Washington, quando, em 1989, intelectuais reunidos no *International Institute for Economy, em Washington*, analisaram as tendências do desenvolvimento capitalista e as perspectivas para os países do primeiro mundo e da periferia, a médio e a longo prazos. Trata-se de um pacote de programas políticos e reformas liberais produzidos nesse encontro, que já vinham sendo desenhadas nos centros de poder político de Washington, em centros de poder econômico e político norte-americano e mundiais: FMI, BID, BIRD e a própria ONU, desde o início dos anos 80. Tudo perfeitamente alinhado com a necessidade de hegemonia dos Estados Unidos e dos países centrais do capitalismo. O Consenso de Washington representa um conjunto de políticas neoliberais que se resumem em: a) desregulamentação dos mercados; b) privatização e abertura comercial; c) garantia do direito de propriedade sobre atividades de serviços e produção científico-cultural. Essas políticas de desregulamentação e liberalização financeira podem ser datadas de 1979 a 1981, na fase da ascensão de Thatcher e Reagan aos governos dos EUA e da Inglaterra, quando ocorre a guinada neoliberal monetarista e a virada política conservadora no mundo todo (ELIZIÁRIO, 2000).

autor, as economias latino-americanas, por exemplo, cresceram, nos anos 60, a taxas anuais de 5,7% e nos anos 70, apesar de todas as crises como a do petróleo, cresceram a taxas de 5,6%.

Contrário, também, às teses neoliberais, Desmond King (1988) diz que “no interior das estruturas contemporâneas do Estado de Bem-Estar fixaram-se vigorosas forças sindicais resistentes a cortes e bem-situados funcionários públicos defendendo valores burocráticos e compromissos programáticos com os princípios representados na política e no gasto social” (KING, 1988, p. 55).

### **1.2.3 Políticas sociais e interesses em jogo**

Ao analisar as relações e interesses entre as organizações não-governamentais e o Estado, concorda-se que haja um paradoxo porque essas entidades entendem a cidadania “mais como lugar de exercício de uma cidadania outorgada, de cima para baixo, que promove a inclusão de indivíduos a uma rede de serviços de forma assistencial, do que lugar de acesso aos direitos de uma cidadania emancipatória” (GOHN, 2000, p. 70).

Observa-se que os novos cidadãos reconhecidos pelas ONGs se transformam em clientes de políticas públicas administradas pelas entidades do terceiro setor e passam a reconhecê-las ora como substitutivas, ora como coadjuvantes do Estado em questões que historicamente caberiam ao Estado assumir de forma universal, como, por exemplo, a educação.

Convém ressaltar que um dos argumentos preferenciais do sistema de promoção de políticas sociais, ao longo de décadas, no Brasil, independente das especificidades econômicas, sociais, e políticas de cada conjuntura, firma-se na crítica à centralização do poder na esfera federal. Também ocorre pela identificação da discriminação e injustiça social

quanto à distribuição dos serviços e prioridades por regiões, por serem distantes das realidades e necessidades da maioria da população, além das distorções no gasto público com o financiamento das políticas sociais e o pouco controle da sociedade sobre o poder público. Esse fato fortaleceu a ampliação no terceiro setor no espaço do Estado, o que não significa dizer que com a reforma esse caráter centralizador e autoritário tenha mudado.

O conflito entre a necessidade de promover políticas sociais e a necessidade de acumulação capitalista, que norteará as políticas econômicas e sociais a partir dos anos 70, é a expressão maior da conjuntura política a partir de então. Os interesses do mercado passam a constituir uma rede de ações e proposições no sentido de reduzir o alcance do Estado, que tenta responder as demandas em sua direção pelas políticas reformadas e com a parceria do terceiro setor.

A referência ideal de Estado passa a ser um estado-mínimo nas questões sociais e econômicas, como indutor-financiador, e forte na implementação de políticas voltadas a indivíduos ou setores, isoladamente, e ao mercado como espaço estimulador dessas necessidades. A provisão pública deve ser muito mais direcionada e limitada àqueles que, comprovadamente, estão de fora do mercado (os pobres).

Verifica-se que o destino desse Estado à condição de Estado “indutor-normativo-regulador-facilitador e desenvolvimentista”, nessa visão conturbada de desenvolvimento pós-reforma, só pode ser consolidado eficientemente pela capacidade de transferir para setores organizados da sociedade civil a tarefa de parceiros importantes numa possível promoção da capacidade empreendedora dos sujeitos atingidos pela pobreza.

Pode-se dizer que o Estado, porque não pode mais arcar sozinho com as demandas da sociedade, busca agentes não-governamentais que possam atuar em áreas estratégicas, que antes lhe eram exclusivas.

Ao discutir essa lógica a partir do processo de governabilidade, Offe (1984, p. 241) diz que houve uma “hipertrofia dos direitos sociais e democráticos assegurados pelo Estado Social”. As garantias de liberdade econômica e política e um volume de exigências maior que a capacidade do Estado em respondê-las tornam os sistemas ingovernáveis. Desse modo, a solução apresentada foi o desvio dessas exigências para o mercado por meio de privatizações, desestatização dos serviços públicos e sua transferência para instituições competitivas na área da economia privada, desmontando os mecanismos de segurança social do Estado.

Essa transferência de responsabilidades para o mercado não se deu radicalmente. Para tanto, filtraram-se as demandas para o Estado e aquelas exigências consideradas pertinentes e não abusivas foram canalizadas por meio de pactos entre o Estado e setores privados considerados não lucrativos.

Explicitando os conflitos dessa relação, Bóron (1995) chama a esse processo de “a morte pública do Estado”. Ele salienta que os governos latino-americanos cumprem ativamente com a “ortodoxia dominante que aconselha ‘diminuir’ o Estado, liquidar suas empresas, para fortalecer o setor privado da economia [...] com a fúria e o dogmatismo dos convertidos” (BÓRON, 1995, p. 80, grifo do autor).

Mesmo considerando que, tendencialmente, as políticas sociais servem muito mais para satisfazer os interesses da produção agregando direitos aos trabalhadores, essas medidas contribuíam, também, para a produção e reprodução da força de trabalho (saúde, educação, moradia, saneamento básico, transporte, previdência, legislação trabalhista), o que tem similar relação com o papel que as ONGs assumem hoje.

Não se pode abdicar da importância desse trabalho de implementação de políticas sociais promovidas pelo Estado e pelas ONGs, conjuntamente, as quais, sabe-se, sem a luta

dos trabalhadores, jamais seriam implementadas, porque são questões que envolvem a existência, a vida.

Ainda nesse cenário de conflitos e interesses, os organismos internacionais (FMI, BM, OMC) atuam financiando, formulando e reformulando, fiscalizando as concessões de políticas sociais dirigidas aos pobres e trabalhadores. Essa ação de ajustes estruturais das economias e políticas do Estado ao processo político vigente corresponde aos imperativos da mundialização do capital em suas diversas modalidades.

Pode-se dizer que esse é um dos absurdos dessa lógica. O quadro social grave que aparece nas estatísticas brasileiras revela a pouca preocupação em elucidar as questões sociais.

No entanto, a crise desencadeada não pode significar que não existam mais perspectivas para a maioria da humanidade que compõe os quadros de pobreza. O desaparecimento, cada vez maior, de trabalho vivo, em função do avanço tecnológico e do mercado, deve provocar alguma reação rumo a outra lógica, que não seja economicista, mercadológica, também no Brasil.

Ao referir-se a esse quadro desalentador, Bóron (1995, p. 107) acrescenta:

Uma sociedade como a que se descreveu, onde se debilitou até limites extremos a integração social e se dissolveram os laços sociais e a trama da solidariedade preexistente, é também uma sociedade onde as tradicionais estruturas de representação coletiva dos interesses populares se acham em crise. Partidos e sindicatos percebem como sua eficácia reivindicativa e sua credibilidade social são erodidas pelas tendências irracionais do capitalismo neoliberal, que destrói precisamente as arenas nas quais tanto uns como outros devem desenvolver as suas iniciativas.

Decerto existe uma pertinência nessa afirmação, porque há um imenso esvaziamento da política que passa a ser convertida numa arena de comunicação, que convoca para

mobilização social parcerias e se converte em espaço de campanhas pelo bem-estar, em cuja trama confundem-se mercado, poder, política e propaganda.

Essa estrutura vem dar a substância necessária para a ampliação do terceiro setor, conduzido pelas circunstâncias a parceiro preferencial do Estado e do mercado, o que, por sua vez, favorecerá a proliferação de ONGs no Brasil, nos anos 90.

O terceiro setor (neste, as ONGs), passa a representar, segundo a visão positiva desse fenômeno, um novo de tipo de organização da sociedade para a garantia dos direitos sociais à maioria da população pobre, mesmo que seus críticos o considerem mais um mecanismo de controle social da pobreza.

#### **1.2.4 Promoção das políticas sociais**

Sabe-se que os processos de constituição das políticas sociais no Brasil não estão isolados das relações sociais mais amplas do País com o capitalismo mundial e com a própria constituição do capitalismo como modo de produção.

Historicamente, o comportamento tendenciosamente centralizador (e ao mesmo tempo bonificador) do Estado brasileiro frente aos problemas dos segmentos pobres da sociedade decorre da predominância de regimes autoritários e conservadores de uma ordem social, que só provocou o aumento da miséria, ao longo de séculos, para uma maioria e a acumulação de riquezas para uma minoria, que se mantém, até hoje, no poder pelas políticas de alianças implementadas com o capitalismo avançado.

Teria ocorrido o Estado de Bem-Estar nos governos de Getúlio Vargas, momento em que foram elaboradas e aprovadas inúmeras leis no campo trabalhista, previdenciário e sindical e, ainda, no período dos governos militares por meio da regulamentação de leis e

programas de assistência social, como os que foram promovidos pelo Fundo Rural de Assistência ao Trabalhador (FUNRURAL), pelo Programa de Integração Social (PIS), pelo Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei Orgânica da Previdência Social, da habitação e por outros mecanismos que a ditadura implantada usava como controladores políticos e estratégias de contenção das insatisfações com a ordem econômica, social e política.

O Estado brasileiro, para Draibe (2000, apud SILVA, 2000 p. 32), é um Estado pautado no modelo meritocrático em direção ao modelo institucional redistributivo, pelo tipo de ampliação que se fazia das políticas sociais sem, contudo, se questionarem seus fundamentos.

Por sua vez, Soares (2000) afirma que, diante de um incipiente Estado, as políticas implementadas no Brasil acabaram por favorecer a produção de um Estado de mal-estar, tanto pelos baixos investimentos quanto pela qualidade precária dos serviços prestados.

Outro aspecto a salientar é que nem sempre as políticas sociais no Brasil nasceram das reivindicações da classe trabalhadora, mas da tendência paternalista de regimes populistas e ditatoriais que procuraram, cada um a seu modo, minorar os conflitos sociais resultantes das relações entre capital e trabalho. Por tal motivo, estudiosos dessa problemática acusam “a sociedade brasileira de ser estruturada a partir do Estado” (LOPES e HUBNER apud ABONG, 2000, p.17).

O Estado, pressionado de modo permanente pelas reivindicações dos excluídos, e tendo as classes dominantes brasileiras em seu comando, engendrou diversas alternativas de trato para as questões sociais: ora tratou essas reivindicações como caso de polícia, ora qualificou os sujeitos como indigentes à espera da filantropia estatal ou das diversas frações da classe capitalista e da igreja. Hoje, essas ações se desenvolvem sob a forma de parcerias entre Estado, sociedade, mercado e organismos internacionais.

Em seu livro, *O vôo da coruja*, Fiori (2003) destaca que o procedimento político-econômico dos governantes brasileiros foi indicar uma peculiar solução a que chamou de *fuga para a frente*, ou seja, buscar o crescimento econômico como alternativa para não enfrentar os conflitos sociais dentro do País e as reivindicações populares por democracia e divisão da riqueza e da terra. Esse processo de acumulação capitalista toma corpo de modo a manter-se atendendo aos interesses internos e externos, ao mesmo tempo em que se fazem sentir seus reflexos: a radical concentração de renda, uma baixa capacidade de emprego industrial, urbanização acelerada, e um exército de reserva gigantesco a viver nos bolsões de miséria urbana e rural. Desse modo, a cada aumento da riqueza e da produtividade correspondeu o aumento da segregação social.

Os anos de 64 a 85 conheceram esse mecanismo de *fuga para a frente*: o golpe militar, que promoveu a militarização da gestão do Estado, o fim do nacionalismo desenvolvimentista e a exclusão da maioria da sociedade de qualquer participação política. Porém, os militares no poder mantiveram irretocáveis as relações capitalistas mercantis e financeiras, promovendo o chamado milagre econômico nos anos 70 e, com ele, o aumento da pobreza.

### **1.2.5 A Reforma do Estado brasileiro e a expansão do terceiro setor**

A conjuntura política dos anos 70/80 revela aspectos de um Estado interventor e bem-feitor – mesmo com características diferenciadas nos países onde ocorreu –, que, de acordo com Offe (1995), passa a ser visto pela direita neoconservadora liberal como sinônimo de desestímulo para o investimento, o emprego e o trabalho e como o responsável pela rigidez no mercado de trabalho, promovendo a fuga de capitais etc.

No plano econômico, a crise que vivenciamos hoje é, em sua essência, a crise do padrão de acumulação e de regulação social que sustentou a exploração capitalista nos últimos 50 anos. Trata-se de um capitalismo denominado de bem-estar social, Estado previdenciário ou simplesmente modelo fordista, que incorporou algumas das teses socialistas, como nos lembram Hobsbawm (1992) e Oliveira (1998): direitos sociais de educação, saúde, transporte, moradia, garantias de emprego e seguro desemprego [...] A recomposição econômica do capitalismo, isto é, recomposição das taxas de lucro, dá-se mediante a radicalização do neoconservadorismo onde o mercado se constitui no ‘deus’ regulador das relações sociais (FRIGOTTO apud SADER; GENTILI, 1995, p. 82, grifo dos autores).

A Reforma do Estado brasileiro implicou, também, a necessidade de políticas subordinadas aos controles externo e interno do mercado, aos interesses e princípios acordados com os organismos internacionais e à diversificação de estratégias que pudessem desencadear o desenvolvimento.

Nesse contexto, ocorreu a necessidade de efetivas mudanças estruturais, visando priorizar a estabilidade econômica e o controle das tendências relativas às políticas do Estado capitalista.

O Estado, não só no Brasil, não perdeu a sua importância, ao contrário, ele passa a ser estratégico e tende a acompanhar a conjuntura de mudanças que ocorrem, ou a ser enredado por elas, tanto na economia (mercado) e na política quanto no conjunto da sociedade, pelo agravamento da crise social. Nesse sentido é que se coloca a necessidade de reformas, visando garantir ao mesmo tempo o controle sobre a sociedade e uma relação harmônica entre os interesses nacionais e internacionais privados.

Esse processo articulado de políticas e reformas viabilizou a governança e a governabilidade do aparelho de Estado, facilitando a desregulação da economia, incentivando o processo de privatização, terceirização, publicização e de focalização das políticas sociais.

Ao se reorganizar a máquina administrativa do Estado, filtrando as necessidades demandadas pela sociedade, contribuiu-se para apontar um novo paradigma de Estado – o Estado mínimo, ou seja, menos Estado como promotor, responsável pelas políticas sociais e mais mercado no trato destas questões.

O Estado foi levado a optar por um novo modelo mais eficaz e, portanto, capaz de gerenciar os problemas econômicos e sociais. Essa mudança ocorreu, essencialmente, na administração pública que deveria ser racionalizada: eficiente, eficaz, enxuta e a baixo custo.

Esse movimento de reestruturação ocorrido no interior da sociedade capitalista afeta, indistintamente, todos os setores, ou seja:

Se a sociedade capitalista tem se reestruturado, o Estado, com relativa autonomia, tem acompanhado tais movimentos. Não se trata de movimentos isolados, na sociedade civil, no mercado, no Estado, desarticulando a esfera da produção, da distribuição e as instâncias ‘re-distributivas’, mas um movimento tenso, porém articulado, de transformação societal. Pensar a ‘reforma do Estado’ sem a remeter à ‘reestruturação produtiva’ conduz a um profundo redutivismo; pensar as mudanças na ‘sociedade civil’ sem as remeter ao projeto de reestruturação do capital, leva igualmente a um verdadeiro ocultamento do real sentido dessas mudanças, chegando-se a crer que estas representam, em conjunto, tendências anticapitalistas, ou antineoliberais (MONTAÑO, 2002, p. 107, grifos do autor).

No Brasil, também a chamada Reforma Bresser Pereira<sup>9</sup>, viabilizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), correspondeu a esse quadro, e não se pode afirmar que tenha sido interrompido o seu curso pelo atual governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Essa reforma do Estado no Brasil veio como sinônimo de modernização da máquina estatal, garantindo a capacidade de governança<sup>10</sup> defendida nas teses do Ministro Bresser Pereira, no ano de 1995, e como indicativo da possibilidade de o País competir no grande mercado internacionalizado. A política sugerida pelo receituário neoliberal seria executada com total rigidez no Brasil, apesar do discurso contundente do governo Fernando Henrique Cardoso de que sua política não era neoliberal porque o neoliberalismo, caracterizado pela tese do Estado mínimo, era uma receita inadequada e irrealista. “Essa reforma não se

---

<sup>9</sup> O Ministro Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, coordenou todo o processo da reforma no Brasil. Daí, fazer-se, também, referência a ela pelo seu nome.

<sup>10</sup> A tese do Ministro Bresser Pereira é a de que o Estado brasileiro não carecia de governabilidade porque já conseguira o poder para governar, graças a sua legitimidade democrática e ao apoio da sociedade civil com que conta.

identifica com o ‘irrealismo’ da proposta neoliberal do Estado mínimo’’ (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 55), porque ao Estado caberá a coordenação econômica e a busca da redução das desigualdades sociais de modo “que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil’’ (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 56).

Veja-se que esses e outros argumentos explicam a necessidade da reforma. No Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996), explicita-se que existe uma demanda reprimida por gastos na área social e que há urgência de investimentos para a recuperação de infra-estrutura desgastada por falta de conservação. Para evitar que haja precariedade da provisão de serviços públicos essenciais e que estes venham a ser um impedimento à retomada do crescimento sustentado, podendo ameaçar o processo de estabilização, fazem-se necessárias profundas mudanças institucionais; assim, pouco o Estado brasileiro poderia fazer em prol do desenvolvimento.

Segundo o Relatório do PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996), o Estado brasileiro deve redefinir suas atribuições e a distribuição destas entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e reformar-se de modo a cumprir seu papel sem que desequilibre as finanças públicas.

É nesse imbróglio de injunções internacionais e medidas de caráter político-econômico que são definidos os objetivos da reforma ou da nova gestão do Estado para os serviços não-exclusivos. Entre outros, dois merecem destaques:

Substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada;  
Fortalecer práticas de administração de mecanismos que privilegiem a participação popular, tanto na formação quanto na avaliação de políticas

públicas viabilizando o controle social das mesmas (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 58).

Os sucessivos governos brasileiros, ao praticarem uma política de consentimento, que se pode constatar desde as mudanças efetivadas na Constituição Federal de 1988 aos mecanismos que estimulam gradativamente a concorrência da iniciativa privada para os setores dos serviços públicos essenciais (saúde habitação, educação, previdência), segundo Silva (2002), conduziram as políticas sociais brasileiras à lógica do mercado, este último um indutor destas relações e espaço de liberdade do capital.

As necessidades sociais são filtradas em direção a quem pode (e tem interesse em) atendê-las, não pela lógica do direito social e político mas pela lógica do custo-benefício, ou seja, a quem se atende, com quanto se atende e quem atenderá: se a filantropia das ONGs, o mercado ou o Estado, ou ainda, a parceria entre eles.

O Estado já não pode responder às demandas sociais sozinho isso iria conduzi-lo às tendências de parcerias, para que pudesse arcar com suas competências – um passo essencial à expansão e consolidação do terceiro setor no Brasil, abrindo espaços para a disputa dos setores essenciais, aliviando o Estado de suas demandas.

No Relatório do PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996), a situação do Estado brasileiro foi agravada pela incapacidade deste, em face das mudanças internas e externas, ou seja, o Estado teria adicionado mais e mais prioridades, como se a capacidade de financiamento do setor público fosse ilimitada, fato que teria se agravado após a promulgação da Constituição de 1988.

A constituição de 1988 não só consolidou como agravou o quadro anterior, ao ampliar benefícios e funções do Estado, sem atentar para a capacidade contributiva da sociedade. Evidentemente, o resultado não poderia deixar de ir de encontro à restrição, em particular, a insistência em que o estado liderasse o processo de crescimento econômico, ao passo que se ampliavam suas atribuições na área social, teve como resultado sua ineficácia em relação a ambos os objetivos. Com o passar dos anos, o Estado atrofiou-se, sendo suas receitas apenas pouco mais que suficientes para sustentar sua ineficiente

máquina administrativa. A diluição de esforços e recursos tornou-o praticamente inoperante (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996, p. 137).

Não se estranham esses argumentos, porque, nesse Relatório, todos os elementos explicativos da crise e dos caminhos para a reforma estavam postos, exigindo que o Estado brasileiro passasse a ter uma nova função, qual seja a de promotor do desenvolvimento e regulador das relações dos mercados, melhor esclarecendo:

Promover a competição e a eficiência, coibir o abuso do poder econômico, prever gargalos e buscar suas soluções e disseminar informações sobre oportunidades de investimento, apenas agindo diretamente, quando se fizer necessário, complementar a ação do setor privado [...] mesmo os investimentos em infra-estrutura deverão contar com a parceria do setor privado. A política governamental e os recursos públicos poderão então concentrar-se, mais intensamente, na área social, mais especificamente, no combate à pobreza, como convém às condições do desenvolvimento, e, principalmente, das desigualdades reinantes no país (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996, p. 137).

É verdade que o terceiro setor atua em escala mundial, mas opera no nível dos efeitos, das partes, do microcosmo social, arrefecendo os impactos das políticas capitalistas no conjunto da sociedade, prestando-se ao exercício do controle da luta política e da organização dos setores pobres na reivindicação de seus direitos. Para Lukács (1989), esse tipo de comportamento é, incisivamente,

A origem de todo oportunismo que reside precisamente no fato de se partir dos efeitos e não das causas, das partes e não do todo, dos sintomas e não da própria coisa; no fato de se ver, no interesse particular e na sua satisfação, não um meio de educação com vista à luta final, cujo resultado depende da medida em que a consciência psicológica se aproxima da consciência adjudicada, mas qualquer coisa de preciosos em si ou, pelo menos, qualquer coisa que, em si mesma, seria um passo em direção ao objetivo; numa palavra, consiste em fundir o estado da consciência psicológica efetiva dos proletários (*hoje a classe-que-vive-do-trabalho*<sup>11</sup>) com a consciência de classe do proletariado (LUKÁCS, 1989, p. 89, grifos nossos).

---

<sup>11</sup> Quando se trata dos trabalhadores, faz-se referência à classe trabalhadora, hoje, categoria complexa e que ao longo da história foi se constituindo ou se enriquecendo de novos significados. Nesse sentido, toma-se o termo utilizado por Ricardo Antunes. Ele a indica como classe-que-vive-do-trabalho, um núcleo central dos

Esta nova redefinição do papel do Estado serviu também para identificar que na sociedade civil havia um conjunto de organizações que, em seu trabalho, se associavam a alguns dos paradigmas vigentes de desenvolvimento: equidade, sustentabilidade e participação nas decisões, afastando-se apenas da produtividade ou do lucro. Portanto, há, nesse jogo político, uma recuperação e expansão das chamadas Organizações Não-Governamentais, no plano das relações com o Estado sob a perspectiva da parceria, uma vez que ambos têm como centro de suas preocupações, pelo menos no discurso, a desigualdade e a pobreza, a participação política do cidadão, a garantia dos direitos sociais e a oportunidade de renda, entre outros. Isso se amplia para as múltiplas modalidades de organizações da sociedade civil, o que expande e dá um caráter heterogêneo a esse conjunto, hoje chamado terceiro setor, incorporando-o à formulação, avaliação e implementação de políticas sociais governamentais.

Pode-se exemplificar com o momento em que o Estado identificou como terceiro setor e parceiros estratégicos, na execução das políticas sociais, diversas categorias de escolas, fundações, universidades, centros de pesquisa, hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos idosos, museus, orquestras sinfônicas, oficinas de arte, emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural. Esse fato implicou a transferência de

---

trabalhadores produtivos, no sentido dado por Marx em *O Capital*, cap. VI, Inédito, incorporando a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo assalariado. Sendo que o trabalhador que produz mais valia e participa diretamente do processo de valorização do capital detém, por isso, um papel de centralidade no interior da classe trabalhadora [...]. Essa classe, para Antunes, se amplia ao englobar também os trabalhadores improdutivos, aqueles cuja forma de trabalho é utilizada como serviço [...] abrange os assalariados, desde aqueles inseridos no setor de serviços, bancos, comércio, turismo, serviço público, etc. até aqueles que realizam atividades nas fábricas, mas que não criam diretamente valor [...] também o rural, que vende sua força de trabalho ao capital. Essa noção incorpora, ainda, [...] o proletariado precarizado, o subproletariado moderno, *part time*, o novo proletariado dos Mc Donalds, [...] os trabalhadores terceirizados e precarizados [...] os trabalhadores assalariados da chamada 'economia informal', que muitas vezes são indiretamente subordinados ao capital, além dos trabalhadores desempregados, expulsos do processo produtivo e do mercado de trabalho pela reestruturação do capital e que hipertrofiaram o exército industrial de reserva, na fase de expansão do desemprego estrutural [...] A classe trabalhadora hoje exclui, naturalmente, os gestores do capital, seus altos funcionários, que detêm o papel de controle no processo de trabalho, de valorização e reprodução do capital no interior das empresas e que recebem rendimentos elevados[...] (ANTUNES, 1999).

parte das atividades dos setores não exclusivos do Estado às empresas e ao terceiro setor. Recursos e responsabilidades passam a ser gerenciados pelas chamadas organizações sociais, fundações e empresas, viabilizando a privatização, terceirização e publicização de serviços públicos. Configura-se, a partir de então, a propriedade pública não-estatal.

A privatização refere-se ao processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública não-estatal. A terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. [...] a definição de público, nesse caso, refere-se àquilo que está voltado para o interesse geral; privado é aquilo que está voltado para o interesse dos indivíduos isolados e de suas famílias. Portanto, o público não pode ser limitado ao estatal. Fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para interesses corporativos não podem ser consideradas privadas [...] na verdade, são públicas não-estatais, são entidades do Terceiro Setor, sem fins lucrativos, são organizações não-governamentais, são organizações voluntárias (PEREIRA, 1997 apud FIOD; GONÇALVES, 2002, p. 11).

Os argumentos fortalecem a expansão de atividades públicas não-estatais; basta verificar o lado filantrópico do empresariado e das elites brasileiras. Ao que se nota, há um *marketing* que tem como substância a veiculação das ações de responsabilidade social, visando minimizar a miséria do povo, em suas diversificadas manifestações, e à projeção de empresas, empresários, produtos e suas organizações (fundações, casas de apoio, escolas, creches) na mídia. Socialites tornam-se símbolo de voluntariado; políticos elegem-se sob o slogan da fome; *Vips* locupletam-se em jantares, desfiles, festas e rodeios beneficentes; o Estado e os organismos internacionais anunciam os números da tragédia e a mídia atinge os pontos desejados no IBOPE.

O quadro descrito acima tem promovido, no Brasil dos últimos anos, lucrativos negócios e campanhas de promoção empresarial e pessoal na mídia. Esse fenômeno proliferou de tal modo que atletas, artistas, comunicadores, empresários, banqueiros, políticos, socialites, modelos, herdeiros de grandes fortunas passaram a mover-se por um sentimento de

solidariedade lucrativa, cujos números fogem ao controle da sociedade e quiçá do próprio Estado.

Vê-se, ainda, no Brasil, uma *nova* Inglaterra, país onde o terceiro setor nasceu da tradição caritativa, filantrópica – este termo mais recente –, dando origem à filantropia empresarial. O antigo mecenato (apoio ou adoção às artes) é também resgatado e o terceiro setor amplia seu leque de atuação nessa área.

Chama-se, hoje, a essas ações de parceria, filantropia, voluntariado e de novo trato às questões sociais. Isso porque, conforme se vem analisando, o terceiro setor dentro do atual processo de reformas do Estado e em suas relações com o mercado, contribui para que se consubstanciem diversas modalidades de promoção das políticas sociais e de trato à pobreza.

O Estado brasileiro tem se esmerado em lançar campanhas na mídia, estimulando na sociedade um comportamento ou uma cultura de solidariedade ao próximo, por meio do voluntariado dos cidadãos, individualmente. Essa iniciativa teve como principal indutora a ONU, que criou, em 2001, o Ano Internacional do Voluntário<sup>12</sup>, com o seguinte *slogan*: *Vamos transformar os sonhos em realidade e indivíduos em voluntários*.

A ênfase à participação da sociedade no controle das políticas sociais está presente nos discursos e nos documentos publicados pelo governo. Mesmo, outrora, os empresários e organismos internacionais, enfáticos em desqualificar o público estatal como burocrático e clientelista, hoje apóiam esses discursos e se dispõem às parcerias, segundo eles, visando ao interesse da maioria da sociedade brasileira. Ampliam essas alianças os movimentos sociais, as entidades e organizações classistas. Parecem ter ficado no passado as acusações de que as

---

<sup>12</sup> No Brasil, criou-se um calendário temático mensal. Janeiro é dedicado à cultura e às artes; fevereiro, à terceira idade; março, ao esporte e lazer; abril, à saúde; maio, à educação; junho, ao meio ambiente; julho, ao protagonismo juvenil; agosto, aos portadores de deficiência; setembro, à defesa de direitos; outubro, à infância; novembro, à solidariedade e dezembro, à cidadania (FERRAREZI, 2001).

reivindicações destes últimos eram inconstitucionais, corporativistas, além de contribuírem para o engessamento da máquina do Estado.

Hoje, não só o governo mas o empresariado (mercado) vêm o conjunto de organizações integradas ao terceiro setor como os parceiros necessários ao sucesso de suas políticas no campo social, mesmo se sabendo que se preconizam políticas subordinadas ao controle externo e interno do mercado, aos interesses e princípios acordados com os organismos internacionais e à diversificação de estratégias que possam superar a crise do modelo de desenvolvimento implementado nas últimas décadas, particularmente nos anos 70, quando tem início a crise que se evidenciou nos anos 80 e continuou se agravado a partir dos anos 90.

No entanto, um fator importante para essa expansão foi a descoberta do social pelo setor privado, que, no início, pareceu responder à lógica do setor público e das organizações internacionais, na década de 90. O terceiro setor se reestrutura e o Estado brasileiro legaliza as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP), Lei 9.790/99 e Organizações

Sociais (OS), Lei 9.637/98.

A lei 9790/99 – mais conhecida como ‘a nova lei do Terceiro Setor’ – representa apenas um passo, um primeiro e pequeno passo, na direção da reforma do marco legal que regula as relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil. A Lei 9790/99 visa, no geral, a estimular o crescimento do Terceiro Setor. Estimular o crescimento do Terceiro Setor significa fortalecer a Sociedade Civil. Fortalecer a Sociedade Civil significa investir no chamado capital social. Trata-se de construir um novo marco institucional que possibilite a progressiva mudança do desenho das políticas públicas governamentais, de sorte a transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos em sua elaboração, na sua execução, no seu monitoramento, na sua avaliação e na sua fiscalização (FRANCO apud FERRAREZI, 2000, p.13).

Há uma perspectiva teórica que trabalha com a noção de que não mais exista a correlação ideológica público (Estado) versus privado (espaços da sociedade civil e da economia). Wolfe e Habermas (2001 apud VIEIRA, 2004), já apontavam para a ruptura com

essa correlação e afirmavam que, hoje, há no sistema uma esfera estatal-privada (as empresas e corporações estatais) e há no setor privado uma esfera social-pública (ONGs, movimentos sociais, associações de cidadania...) ou seja, organizações de não-mercado, cuja origem é privada, mas são democráticas e públicas pela finalidade. Nesse espaço, crescem as fundações e outras formas de organizações empresariais que, segundo garantem, estão a buscar alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade.

As organizações do terceiro setor, que resistem ou criticam a nova lógica estabelecida pelo marco legal –Lei 9.790/99 –, segundo Franco (apud FERRAREZI 2000),

Não estão realmente interessadas na busca de um novo modelo de financiamento para o Terceiro Setor porquanto, na verdade, não estão vislumbrando o seu papel estratégico no novo tipo de sociedade que está surgindo, no qual Estado, Mercado e Sociedade Civil compõem três esferas relativamente autônomas da realidade social, cujas relações devem ser regidas por novas normas. Imaginam-se complementares à ação do Estado e, nessa condição, reivindicam ser financiadas pelo Estado, para fazer aquelas coisas que o Estado não pode ou não quer mais fazer e, assim, vai terceirizar para a Sociedade Civil. Curiosamente, embora não sejam organizações estatais, respiram o mesmo ar estatista que impregna os departamentos governamentais (FRANCO apud FERRAREZI, 2000, p.13).

Define-se, então, o perfil, a função e a necessidade de expansão desse rentável negócio do século XXI: a filantropia pelo terceiro setor, com o financiamento do Estado.

### 1.3 OFICIALIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO-NÃO-ESTATAL

Os argumentos que culpam o Estado pela crise, inclusive os utilizados pelo PNUD (1996), elegem como principal causa os modelos de desenvolvimento utilizados por governos anteriores aos anos 80. Segundo essas análises, o Estado brasileiro passou a atuar em setores da economia que terminaram por afastá-lo de suas tarefas essenciais provocando o agravamento de questões sociais, políticas e econômicas. O Estado, naquela época, precisava

optar por um novo modelo, mais eficaz e, portanto, capaz de superar os problemas decorrentes do aumento das demandas sociais, em face, principalmente, do aumento da pobreza.

Estamos, portanto, frente a um programa de ‘reforma administrativa’ que se depreende da política econômica e nela se insere. Longe de se tratar de uma ‘reforma técnica’, ela é política e subordinada às questões econômicas. Trata-se de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da Constituição de 88 aos ditames do FMI, BM, OMC e aos postulados do consenso de Washington. Como afirma Netto, *‘esta orientação tomou corpo na política econômica de FHC: ele fez do ‘Plano Real’, um instrumento de estabilização monetária, o primeiro passo para uma inteira abertura do mercado brasileiro [...] ao capital internacional’, articulada à reforma do Estado, que lhe retirava parcialmente o papel empresarial (via privatização) e que reduzia os fundos públicos para o financiamento das políticas sociais (MONTAÑO, 2002, p.45, grifos do autor).*

Com base nesses argumentos, um conjunto de reformas no Aparelho de Estado foram sendo implementadas no Brasil, iniciadas no governo da Nova República, com o presidente José Sarney Costa (1985-1989), anunciadas com grande ênfase pelo governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), continuadas no governo Itamar Franco (1992-1994) e aprofundadas nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O diagnóstico já estava dado: o modelo nacional desenvolvimentista faliu e o projeto político-militar que se iniciou na segunda metade dos anos 60 apresentou seus ares de fracasso na economia e nas relações com a sociedade nos anos 80. Fazia-se necessário, então, empreender a reforma do Estado brasileiro ou da gestão do aparelho de Estado, para que a nação-Estado pudesse tomar parte na mundialização da economia ou globalização.

Tanto no Brasil como em outros países dependentes, exigiram-se do Estado medidas de ordem administrativa e econômica para viabilizar o poder político.

Foi assim que no Brasil essas mudanças passaram essencialmente pela administração pública, que, de agora em diante, deve ser racionalizada para se consolidar a reforma. Necessário se fez romper com o pacto social que se constituía em torno da Constituição de 1988, como expressão do conjunto de lutas desencadeadas a partir do período final da ditadura, quando movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e associações de

tendências democráticas se articulavam em prol das liberdades democráticas e dos direitos sociais. Não obstante, nos governos de José Sarney e de Fernando Collor, isso se desestabilizaria, porque o que estava em jogo, mundialmente, era a necessidade da reformulação do Estado.

É preciso dizer que as diretrizes do Consenso de Washington deram o norte dessas reformas, pois, segundo Fiori (apud MONTAÑO, 2002), ocorre um encontro de extrema importância entre o Ministro da Administração Bresser Pereira e os membros do FMI, do Bird, os grandes empresários, os economistas monetaristas e outras autoridades nacionais, para definir os destinos e os caminhos dos países periféricos. Não é possível negar que

Embora se reconheça no Consenso de Washington a democracia e a economia de mercado como objetivos que se complementam e se reforçam, nele mal se esconde a clara preferência do segundo sobre o primeiro objetivo. [...] a modernização da América Latina deve se fazer assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas. As de ordem política, de aprofundamento e consolidação da democracia na região não seriam, nessa visão, indesejáveis, mas, certamente, não constituem, como por vezes o discurso poderia fazer supor, pré-condição para obtenção da cooperação internacional para o apregoadado modelo de modernização. A democracia não seria, pois, um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social, mas um subproduto do neoliberalismo econômico. Para o Consenso de Washington, a seqüência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois (BATISTA, 1994, p.13).

Já no governo de Fernando Collor, ocorrem medidas mais explícitas da reforma (ajuste fiscal, abertura comercial, privatização e tentativas de estabilização da economia pelos Planos Collor I e II), como para evitar que haja uma impossibilidade de retomada do crescimento, sem que sejam consolidadas mudanças na Constituição Brasileira, o que ocorrerá posteriormente.

Outros indícios de reforma se despontam durante a gestão do Presidente Itamar Franco, no processo de implementação do Plano Real (1994), no sentido do controle da economia, e, nos anos 90, mais precisamente em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da

Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), após discussão e aprovação pela Câmara da Reforma do Estado, criada com esta finalidade. Os ajustes, visando à reforma, foram delineados anteriormente, mas sistematizado em documento (setembro de 1995), com finalidade de modificar o papel do Estado na gestão da coisa pública e em suas relações com o mercado, ou seja, começavam, assim, as reformas no plano constitucional.

Para Montañó (2002), iniciaria, de modo lento e gradual, a reestruturação (o ajuste) capitalista no Brasil, sob novas orientações. Assim é que se consubstanciou a idéia de Reforma do Estado, retrocedendo quanto aos direitos civis e trabalhistas já conquistados e esvaziando aqueles fixados constitucionalmente. O autor ainda acrescenta que, para Bresser Pereira, as reformas nos anos 80 tiveram um caráter neoliberal e a segunda onda de reformas, sob sua orientação, devem ser consideradas como sendo de natureza sócioliberal.

No texto da Reforma, argumenta-se que a crise se agravou porque, nos anos 80, logo após a transição democrática, o Estado a ignorou, subestimando-a em termos de governabilidade e governança<sup>13</sup>, e não atentando para os desequilíbrios sociais dela decorrentes. Nos anos 90, a resposta para tal crise foi inadequada pelo uso da ideologia do Estado mínimo. Segundo o documento da reforma, as duas medidas revelaram-se irrealistas. Em função disso, apresenta-se uma terceira alternativa: “a idéia da reforma ou reconstrução do Estado de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p.16).

Define-se, então, no âmbito da Reforma, uma série de mudanças necessárias a ajustar o Estado brasileiro às diretrizes propostas pela tese do Estado mínimo:

- Reforma fiscal (ajustamento fiscal duradouro);

---

<sup>13</sup> “Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração público-gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, MARE, 1995).

- Reforma econômica (reformas voltadas para o mercado, acompanhadas de política industrial e tecnologia, que garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional);
- Reforma e inovação dos instrumentos de política social (promoção de maior abrangência e melhor qualidade para os serviços sociais);
- Reforma da Previdência Social (para que as aposentadorias ocorram em idade compatível com o tempo contribuição do servidor);
- Reforma do aparelho do Estado (para ampliação da capacidade de governança a fim de que possa implementar eficientemente as políticas públicas), ou seja, reforma da administração pública em sentido amplo.

Portanto, a reforma do Estado é um projeto bem amplo de reforma jurídico-política, que atinge não só o aparelho de Estado, mas a sociedade em geral. Redefine-se, então, o papel do Estado diante da sociedade e da economia. No âmbito da sociedade, o Estado será regulador e promotor das políticas sociais e, no âmbito da economia, deverá não mais promover esse desenvolvimento (cabará ao mercado), mas coletar impostos, redistribuir e alocar bens e serviços, dada a existência de bens públicos e de economias externas.

Nota-se que os autores do plano, após justificativa da reforma do aparelho estatal, indicam que é preciso salvar o Estado como *res pública*, ou seja, o Estado como coisa pública ou patrimônio público. Em sendo público, é de todos e para todos. Argumento que não parece muito consistente, uma vez que o Estado promoveu, nos últimos oito anos, uma intensa política de privatização das políticas e do patrimônio público.

Sobre a defesa da coisa pública, o documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995) diz que ela se tem dado nas democracias modernas em dois níveis: o político e o administrativo.

No plano político, destaca que cada vez mais há participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, particularmente no nível local. Essa, por sinal, uma tendência percebida nos últimos anos da década de 90 e início do século XXI com as políticas de municipalização dos serviços de saúde, educação e assistência social.

Segundo as críticas ao Estado organizado, a partir da Constituição Federal de 1988, conforme se destacou anteriormente, dada a ingerência patrimonialista e a instituição de privilégios, deu-se o desprestígio da administração pública brasileira, em nível nacional e frente aos organismos internacionais e governos estrangeiros (leia-se Estados Unidos, países europeus e organismos que representam seus interesses para a América-Latina).

Visando responder a esses interesses é que os próximos governos, a partir do presidente Fernando Collor de Melo, transformaram-se em guardiães das críticas ao Estado. No seu governo, esse presidente atacou os serviços públicos de ineficientes, criticou os enormes gastos com pessoal, o que levou a demissões, redução e corte de salários; suspensão de concursos, não substituição dos funcionários aposentados, extinção de órgãos públicos, principalmente na área da cultura. Por outro lado, reconheceu o fracasso dos planos econômicos de combate à inflação com a adoção de novos planos, o que, segundo Teixeira (apud BEHRING, 2003), mesmo conseguindo parcialmente equilibrar as finanças públicas por meio do confisco dos ativos financeiros, das medidas fiscais para aumento da receita pública, da abertura comercial e início da reforma administrativa, agravou a crise pelo aumento do desemprego, acentuando, ainda mais, a pobreza e a recessão.

O governo Itamar Franco (1992/1994) tenta, de algum modo, após o *impeachment* de Collor, abrandar o esforço reformista com uma gestão mais discreta. Em seu governo, procura recompor uma articulação política, recuperar salários e reorganizar a administração pública, mas, agora, efetivamente no sentido gerencial, modelo que seria aprimorado ou viabilizado no governo Fernando Henrique Cardoso, conforme se verifica no documento da reforma.

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, da autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Nada disso existe na administração pública federal (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 65).

No discurso da Reforma, desqualifica-se o público como burocrático e eleva-se à condição de administração ideal, a administração gerencial privada. Em outras palavras, tudo que é público é igual à incompetência porque competente é o privado com sua lógica mercadológica mundializada.

No plano administrativo, ocorre a defesa da administração pública gerencial-burocrática. Da gestão gerencial, o documento reformista destaca que esta se inspira na administração da empresa, mas mantém algumas diferenças de cunho metodológico, pois enquanto a receita da empresa privada vem da venda de seus produtos, a receita do Estado vem das contribuições obrigatórias, sob a forma de impostos e taxas, que têm a aplicação planejada pelo legislativo e executivo, visando ao controle da administração pública de interesse voltado para o público, contrário à gestão empresarial, que atende a interesses dos clientes que desejam o lucro privado.

Mas esse modelo de gerência trouxe para o público outras características inerentes à sociedade de mercado: competição, concorrência, descentralização e redução de níveis de hierarquia. Além disso, permeabilizou o serviço público às intervenções do privado e às organizações da sociedade civil de caráter não-governamental.

A partir dessa lógica, o cidadão passa a ser o cliente preferencial dos serviços públicos e, portanto, exige-se dessa administração constante capacitação, avaliação e recompensa para o desempenho de seus atores, aqui elementos da gestão burocrática que exigiam critérios de mérito para a administração, a carreira, a avaliação de desempenho e o treinamento sistemático.

Após a reforma, é possível distinguir no aparelho de Estado quatro grandes setores: a) o *núcleo estratégico*, que corresponde ao governo em sentido amplo englobando os três poderes, ministros e auxiliares responsáveis pela formulação das políticas públicas; b) *as atividades exclusivas*, setor cujos serviços só o Estado pode realizar, em que só ele regulamenta fiscaliza e fomenta (coleta de impostos, previdência social básica, compra de serviços de saúde e outros); c) *serviços não-exclusivos*, correspondentes aos serviços em que o Estado realiza simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais privadas (e estas não possuem poder de Estado, mas ele se faz presente porque elas abrangem direitos humanos); d) e o *setor de produção de bens e serviços para o mercado*, correspondente à atuação das empresas, por exemplo, em infra-estrutura. A esse setor, o documento da Reforma do Estado faz a seguinte referência:

Setor caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho de Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 53).

Entre os diversos setores do aparelho de Estado, tem-se interesse pelo setor não-exclusivo do Estado, a educação, particularmente a educação básica, que nas duas últimas décadas, especialmente dos anos 90 em diante, tornou-se amplamente debatida e concentrou para si as atenções do Estado, das entidades representativas da sociedade, dos organismos internacionais, dos empresários, da igreja, dos sindicatos, dos educadores e dos pais. Além disso, como na nova arquitetura do Estado alteram-se os procedimentos de atendimento às questões sociais, particularmente quanto à educação, esta passa, entre outros serviços públicos, a ser oferecida por um pool de organizações não-governamentais em geral, as quais,

quase numa unanimidade, atribuem à não promoção desta uma das causas da pobreza, interpretando assim que o Estado sozinho já não pode atender a essa demanda.

Para Montañó (1999), a chamada reforma do Estado está ligada ao projeto de liberação, desregulamentação e desimpedimento de qualquer obstáculo que venha a se contrapor à acumulação capitalista, usurpando a legitimação do sistema e o controle social de seu viés democrático para substituí-los por uma lógica concorrencial e mercadológica. Desse modo é que parte da reforma foi concebida visando alterar as bases de regulação das relações sociais, no âmbito político e econômico, ou seja, foi articulada ao processo de reestruturação produtiva e das relações de trabalho, no interior da reestruturação capitalista. Para ele, não houve reforma, mas uma contra-reforma, arquitetada pela lógica neoliberal dominante, que buscou descaracterizar ou substituir as reformas anteriormente realizadas sob a luta histórica dos trabalhadores, e que se consagrou no Brasil pela Carta Constitucional de 1988.

### **1.3.1 Princípios norteadores das políticas de reformas**

Para empreender as reformas necessárias, o governo de Fernando Henrique estabeleceu princípios básicos de orientação de suas políticas para as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) abrangendo, essencialmente, as áreas da administração, incentivando políticas de descentralização, parceria e privatização sob a forma de articulação do governo com a sociedade e o setor privado, reforçando as medidas privatistas e de mínimo controle da máquina estatal ou mais precisamente repassando as responsabilidades do Estado para esse ampliado setor público não-estatal, do qual fazem parte as ONGs.

- **Descentralização**

Por meio do processo de governança, o Estado assume uma função reguladora e coordenadora. Ele vai realizando, por meio dessas ações, a chamada descentralização vertical

de funções para os estados e municípios, tanto na prestação de serviços sociais quanto nos serviços de infra-estrutura.

Segundo a proposta de governo de Fernando Henrique para o seu segundo mandato, descentralização é um processo que redefine o funcionamento da máquina estatal. Está expresso no texto que ela é um

Processo que visa a aproximar dos beneficiários finais as decisões e atividades relacionadas com ações de desenvolvimento, assegurando a participação dos segmentos sociais envolvidos. Por isso, o governo Fernando Henrique vai estimular a divisão de responsabilidades com o Poder Público local e regional, e incentivar a maior presença da comunidade na formulação de planos e orientações de investimento (CARDOSO apud BRASIL/MEC, 1994, p. 97).

Acrescenta, ainda, fazendo apologia à transferência de responsabilidades como elemento indutor de novos critérios de gastos públicos, agora com maior eficiência e eficácia, que

A descentralização para estados e municípios, com democratização das decisões, é fundamental para assegurar as soluções mais adequadas a cada comunidade. Mas a descentralização não dispensa o governo federal do cumprimento de sua função de corrigir as desigualdades de renda entre as regiões e grupos sociais. A alocação de recursos federais, além de consagrar objetivos de equidade social, deverá estar sujeita a critérios que privilegiam a utilização mais eficaz dos recursos (CARDOSO apud BRASIL/MEC, 1994, p. 170).

Desse modo, a descentralização operada pela reforma administrativa do Estado brasileiro colocou para os níveis de governos estadual e municipal a tarefa de gerenciar a pobreza, por meio de políticas compensatórias, focalizadas e localizadas. À esfera federal, coube estimular as parcerias, coordenar os encontros e fazer o gerenciamento dos interesses do mercado, o que gera mais pobreza, aumentando o fosso entre ricos e pobres.

- Parceria

Nas diretrizes fomentadoras da reforma do Estado, os papéis de cada setor na gestão pública devem se dar em parceria e transferência de processos de execução para o setor

público não-estatal<sup>14</sup>, isto é, a execução de “serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL; MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1997, p. 68,). A esse processo, o documento da reforma chamou de publicização, ou seja, a transferência de áreas, até então exclusivas do Estado, para a esfera do mercado, sob a alegação de poder liberar o Estado para outras atividades, exclusivas, essenciais, tais como a saúde e a educação fundamental gratuita.

Nessa nova perspectiva de gestão pública, transfere-se para a iniciativa privada a produção dos serviços que geram competição, chamados de setores não-exclusivos do Estado, estes de profunda necessidade para as classes populares, principalmente no que tange à educação e à saúde. Entre as atividades não-exclusivas incluem-se: categorias de escolas, universidades, centros de pesquisa, hospitais, entidades de assistência aos carentes, especialmente aos menores e aos idosos, museus, orquestras sinfônicas, oficinas e espaços de artes, emissoras de rádio e televisão educativas e áreas culturais.

Essa transferência não deve ser passada a instituições que visem ao lucro e ao consumo privados, mas àquelas eleitas pelo Estado como parceiros preferenciais. Estas receberiam recursos públicos e doações voluntárias de empresários. Eis onde se encaixam as ONGs.

A essa relação denominou-se de parceria entre Estado e sociedade civil, em que o Estado controla, regula e coordena e a sociedade participa, ou melhor, ocorre a transferência de parcela de suas responsabilidades para a propriedade pública não-estatal. Assim, público é todo serviço voltado ao interesse geral; o privado seria voltado para o interesse dos indivíduos isolados e de suas famílias. Portanto, o público não deve ser limitado ao estatal.

---

<sup>14</sup> O Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e externa, aos objetivos sociais de maior justiça e igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento; estes dois últimos tornam-se objetivos centrais nesse século, segundo o documento da reforma (Brasil; MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1997).

Fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para interesses corporativos não podem ser consideradas privadas; a Universidade de Harvard ou a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo não são entidades privadas, mas públicas. Como não fazem parte do aparelho do Estado, não estão subordinadas ao governo, não têm em seus quadros funcionários públicos, não são estatais. Na verdade, são públicas não-estatais, são entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos, são organizações não governamentais, são organizações voluntárias (BRASIL; MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1997, p. 69).

É nesse espaço, produzido pela reforma e de acentuada miséria da maioria da sociedade brasileira, que as organizações não-lucrativas atuam como parceiros importantes do Estado. Não se sabe se essa importância é também reconhecida pelos destinatários dessas políticas de parceria ou clientes.

Por outro lado, nessa disputa, está o mercado, esfera do privado, que submete o Estado a seu controle, mantendo-o mínimo, para coibir a liberdade deste, e amplo, para gerenciar as crises do campo econômico e aplacar os descontentamentos da sociedade, evitando a radicalização de situações que pudessem, por ventura, ocasionar rupturas no sistema de acumulação, em se tratando de um Estado capitalista.

Notam-se distintas posturas diante das relações entre Estado e sociedade nas últimas décadas. Consolidou-se uma tendência de fortalecer a sociedade civil ante o Estado, contribuindo para diminuir suas prerrogativas de Estado Público de Direito, ou seja, sataniza-se o Estado e perde-se de vista a prerrogativa do público. Por exemplo, não se pode apenas defender a educação como obrigação da família e da sociedade; defender a escola pública, leiga e gratuita, com qualidade social significa reconhecer que ela é capaz de garantir a igualdade de oportunidades e permanência. Acima de tudo, significa reconhecer a educação como um direito constitucional do cidadão. Cabe, portanto, ao Estado garanti-la para todos.

Dizer-se que o Estado ficou mínimo é, de certo modo, falacioso, pois nunca o Estado foi tão requisitado – na guerra, na paz e no mercado. O Estado é poder organizado e se faz presente em todas as esferas da sociedade, nem que seja na forma burocratizada.

Não há como pensar em parceria cidadã, voltada para o desenvolvimento sustentável se ela não é uma conquista, mas um pacto entre setores sem que o mais importante parceiro – o pobre – sequer tome parte nas discussões sobre seu destino.

O cliente preferencial desse novo associativismo dificilmente conquistará sua autonomia política com ações temporárias, fragmentadas, baseadas no voluntarismo sazonal das elites. O que parece desburocratizar, facilitar o acesso às políticas públicas torna-se política de clientela.

No final dos anos 80, Demo (1996, p.73) fazia um alerta válido para a expansão dessa nova sociedade civil ou “argonautas da cidadania”<sup>15</sup>:

A demonstração de auto-sustentação é um teste fundamental de qualidade associativa, para se evitar a proliferação de entidades totalmente diletantes e efêmeras, que sobrevivem apenas enquanto têm líder fanático, ou encontram tecnocrata (ou burguês) piedoso que as mantém, ou fomentam modismos passageiros, no fundo consolidando a tendência desmobilizadora do sistema. É nesse sentido preciso que se pode e deve dizer: a associação que não se auto-sustenta não merece sobreviver. A auto-sustentação é mais facilmente atingível através da produção e do trabalho, o que coloca o associativismo produtivo como mais estratégico. Não significa isso que outras formas não sejam válidas; apenas, são mais dificilmente auto-sustentáveis. Toda forma de democracia autêntica tem seu valor e ela não pode restringir-se à esfera econômica.

E ainda acrescenta:

Por tudo isso, é inadmissível pensar que o Estado deva financiar qualquer organização popular, porque tal atitude revela ignorância quanto à autenticidade do fenômeno participativo e quanto à tendência desmobilizadora do Estado bem como a recuperação sub-reptícia do espírito público e parasitário. Nisso somente sai ganhando o Estado que terá o processo participativo sob seu controle. É possível obter recursos do estado sem vender a alma, mas isto supõe que se tenha, previamente, alma. Quando o Estado paga as contas do dia-a-dia da associação não há associação, mas representação do Estado, com nome falso de associação (DEMO, 1996, p.73).

---

<sup>15</sup> Ver VIEIRA (2001)

Concorda-se ainda com Demo (1996) quando ele diz que só há uma resposta convincente e historicamente comprovada: a cidadania organizada. Mas se esta for função do Estado, do mercado ou de um terceiro setor, ONGs e dos meios associados a estes, não teremos nem participação política, nem organização, nem cidadania que interesse à luta dos pobres, mas desmobilização, controle, dependência e clientelismo a serviço do capital.

- Privatização

O discurso da privatização e a implementação desta na reforma do Estado brasileiro implicou a tomada de medidas operacionalizáveis pela publicização, por meio da descentralização e focalização, da criação das organizações sociais e das parcerias, predominantemente entre o Estado e a sociedade.

Privatiza-se garantindo os serviços a quem pode pagar e focaliza-se o acesso ao público àqueles que comprovem sua condição de pobreza. Para tanto, bastam as ações temporárias e emergenciais a proteger as vítimas dos ajustes econômicos ou os pobres em situação de risco, o que dá no mesmo.

Uma reflexão que se coloca nesse sentido diz respeito ao papel do terceiro setor nos processos de terceirização e de privatização implementados pelo projeto neoliberal, porque, supostamente, parece que compensariam as políticas sociais abandonadas pelo Estado (reformado).

Em vez de se fortalecer o Estado no campo das políticas públicas retrocede-se ao privado, agora, espaço da sociedade civil, considerada indistintamente. Tudo é sociedade civil, desde que esteja fora da esfera do governo e não do Estado.

Esse processo privatizante ajudou a consolidar a concepção mais sofisticada de sociedade civil, hoje.

É o chamado “terceiro setor”, dominado por organizações não-governamentais (as famosas ONGs), devidamente bancadas por recursos públicos, na medida em que a maioria dessas organizações é financiada por governos. A indefinição e heterogeneidade nesse campo, ainda bastante obscuro no nosso país, são enormes. Existem ONGs dos mais diversos tipos, tamanhos e finalidades (MONTAÑO, 2002, p.12, grifos do autor).

Essa publicização das políticas sociais integra muito mais a lógica fragmentadora de programas assistencialistas. Na década de 90, foi a educação básica e os Programas do Comunidade Solidária que, no seu espectro, se integravam ao Alfabetização Solidária, ao Esporte Solidário, à Universidade Solidária e, nessa primeira década do terceiro milênio, ao Fome Zero.

Promove-se uma tendência à redução dos gastos públicos com as políticas sociais transferindo para a sociedade essa responsabilidade, ou seja, contribui para uma modalidade de privatização do público.

Observa-se que tendencialmente onde estão as fontes de financiamento lá estarão os novos protagonistas sociais do terceiro setor, destacadamente as ONGs.

Esse comportamento contribui, sobremaneira, para que o Estado, uma esfera possível do direito democrático, perca o poder de intervir em favor dos direitos e necessidades fundamentais do cidadão pobre.

Verifica-se que o processo de privatização do Estado implica perda de seu caráter democrático, o que se torna perigoso para os países pobres ou em desenvolvimento.

Na política de privatização, é importante que o Estado seja adjetivado de ineficiente, burocrático, corrupto, clientelista, sem que se revelem as raízes desses atributos. Montañó (2002) diz que eles, os novos atributos do Estado, não nasceram do nada, mas que são a expressão de um Estado que entrou em crise pelas mãos dos governos que legitimaram os interesses do capital, constituindo uma máquina de corrupção, nepotismo, clientelismo etc., os mesmos que contribuem, hoje, para o seu desmonte naquilo que é de interesse da maioria da população.

Isso contribui para fortalecer os espaços de implementação das políticas sociais, principalmente as do terceiro setor, o qual, em suas falas, desconsidera que esse Estado, que define como ineficiente e incapaz, é o mesmo que se faz parceiro nas suas ações. Além do mais, esquece que esse Estado ampliou sua base de políticas sociais em decorrência, principalmente, da organização e luta da classe trabalhadora. Portanto, mesmo sendo o seu aparelho constantemente voltado para garantir a hegemonia dos grupos e projetos no poder,

ele também é um construto histórico permeado de contradições e interesses os mais distintos, entre os quais se pode apontar, no Brasil, a luta em defesa da escola pública.

Ao retirar-se o Estado do âmbito de suas responsabilidades pelas políticas sociais e pelos problemas inerentes à não promoção destas (transferindo-as para o campo do privado, a serem executadas pelo terceiro setor, com destaque para as ONGs), assume-se uma dimensão política que não está localizada no âmbito da nação e do Estado, mas sai desses espaços e ganha o que se denomina relações globalizadas ou internacionalizadas. São interesses que envolvem as relações entre países ricos e pobres.

Um destaque importante sobre esse aspecto é feito por Montaño (2002, p. 23, grifos do autor):

O objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na 'questão social' e de transferi-los para a esfera do 'terceiro setor' não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do 'terceiro setor', uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

Esse comportamento é benéfico ao terceiro setor, pois na medida em que se ampliava a miséria, mais surgiam espaços de trabalho para os empreendedores sociais e mais se fortalecia o discurso do voluntariado, ou seja, ampliava-se a presença do terceiro setor no aparelho estatal e nos espaços da sociedade que mais urgem por políticas sociais imediatas. Por sua vez, o setor empresarial lucra ao vender seus produtos ligando-os, cada vez mais, à responsabilidade social de suas empresas para com a população pobre.

#### 1.4 AMPLIAÇÃO E FORTALECIMENTO DO TERCEIRO SETOR

O contexto histórico-social das relações sociais, a partir da Reforma do Estado, tornou-se, para o terceiro setor, liderado pelas ONGs, um campo fértil de atuação, principalmente na área da educação básica.

Não se pode deixar de afirmar que as políticas do Estado mínimo, no que tange às responsabilidades em promover as políticas sociais que, nessa conjuntura atual, têm transferido parte de suas responsabilidades sociais para o mercado, demarcaram também o horizonte de ações dessas organizações do terceiro setor, particularmente nas políticas para a educação.

Nesse processo, por meio de programas executados pelas organizações sem fins lucrativos, as políticas públicas vão sendo executadas sem que se perceba a descaracterização dos direitos sociais via políticas assistencialistas e paliativas, comportamento que tem caracterizado as ações, tanto do Estado como do terceiro setor.

Assim, as relações do terceiro setor vão se caracterizando como relações entre um conjunto heterogêneo de atores sociais, composto por organizações não lucrativas em geral, associações comunitárias, instituições filantrópicas ou caritativas e/ou de assistência, associações voluntárias, alguns movimentos sociais de caráter específico, fundações, cooperativas, fundações empresariais autodenominadas como cidadãs, centros de defesa da cidadania, ONGs, centros de estudos e pesquisa, entre outros, a promoverem atendimento focalizado aos grupos em estado de pobreza.

Essas organizações não-governamentais geraram um tipo de associativismo, que atua no nível do poder local, totalmente diferente daquele observado até a primeira metade da década de 80, quando a visão de luta pela emancipação dos povos passava pelo viés da luta junto aos movimentos sociais anticapitalistas.

Hoje, esses sujeitos do novo associativismo e suas organizações se definem como entidades de interesse público e sem fins lucrativos, não se orientam pelos paradigmas da luta

coletiva, mas por uma diversidade, sem apontar um caminho para a solução dos problemas, mas propondo processos imediatos. Essas organizações que integram o chamado terceiro setor atuam, preferencialmente, no terceiro mundo e não se configuram politicamente como um bloco homogêneo, quer seja pelos seus objetivos e áreas de ação, quer seja pelos financiadores e profissionais atuantes, particularmente quando se trata das relações que mantêm com o Estado.

O reconhecimento e a participação dessas organizações tem-se traduzido pela incorporação desses atores sociais nos organismos consultivos de políticas sociais. Pode-se exemplificar essa questão pela ação das ONGs nos conselhos dos direitos da mulher, da criança e do adolescente, da assistência social, da comissão de direitos humanos, de discussão e da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos no Comunidade Solidária.

Esses mecanismos de participação expressam as parcerias entre o governo, o setor privado (empresariado) e essas organizações. Dessas parcerias, dos anos 90 em diante, estruturou-se um conjunto de políticas sociais de proteção aos pobres, sob distintas formas e em diversas regiões.

O caminho aberto pelo Estado às organizações não-governamentais não só ampliou as relações com o Estado e expandiu essas organizações como fortaleceu a tese da cooperação local complementar ou substitutiva das ajudas internacionais, nacionais do empresariado e do Estado.

Verifica-se que, no processo de reforma do Estado, particularmente, quem mais cresceu em número, dentro do terceiro setor, foram as ONGs. Colocando-se como representantes dos interesses dos pobres e miseráveis lançam acusações contra o Estado (burocratizado, clientelista, ineficiente), elegem-se como uma opção representativa em todos os setores da sociedade.

Esse discurso dessas organizações tem sua sustentabilidade questionada por Montañó (2002) em seu livro *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de*

*intervenção social.* O autor argumenta que a expansão desse setor se sustenta nas teses da escassez de recursos e da crise fiscal do Estado excessivamente burocratizado, ou seja: os mesmos fundamentos para justificar a Reforma do Estado, hoje, pretexto para que o terceiro setor (competente e pautado numa lógica substantiva, de valores solidários) se coloque como alternativa ao Estado (incompetente, burocrático, clientelista) e ao mercado (pautado na lógica instrumental, econômica, competitiva), conforme se disse anteriormente.

O Estado em crise não pode mais corresponder às demandas sociais sozinho, pois gasta mais do que arrecada; a máquina tem funcionários e burocracia em demasia, entre outros argumentos aceitos e difundidos, também, pelo terceiro setor.

Montaño (2002, p. 216.) argumenta que

O fundamento da crise fiscal do Estado tem mais a ver com o uso político e econômico que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio): pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, hiperfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial.

O Estado burocrático e paternalista é o argumento que Pereira (apud FIOD; GONÇALVES, 2002) usa, naquele momento, para deslocar os ganhos públicos da Constituição Federal de 1988 para o mercado, este o espaço da agilidade, da competência, da competição saudável entre os cidadãos. Segundo ele, a crise ocorre porque o Estado mal administrado se torna um obstáculo ao desenvolvimento. Com o Estado nessas condições, torna-se fácil argumentar que a única alternativa é a privatização, a terceirização e a transferência de parte das políticas sociais para outros setores públicos não-estatais ou para o terceiro setor. Dessa forma, a parceria com o Estado é uma alternativa elogiável, porque, efetivamente, contribui para filtrar as demandas, descentralizando-as, focalizando-as aos

níveis regionais ou locais. Assim, Estado e terceiro setor direcionariam suas ações aos mais necessitados.

A função intermediadora entre o Estado e a sociedade civil não organizada funciona como um filtro, visando deixar sob controle as questões que poderiam desencadear descontentamentos ou ações contrárias aos interesses capitalistas. Outra justificativa dessa parceria é a necessidade de sustentabilidade do terceiro setor, especialmente as ONGs, pois vivem de projetos financiados ou financiáveis pelas fontes governamentais e não-governamentais, já citadas anteriormente, o que torna o Estado uma fonte de financiamento importante; já para o Estado, sua política de ação social ganha reforço de sujeitos mais propensos ao consenso do que ao confronto, o que é desejável.

A transferência subsidiada da ação social para o terceiro setor é a única saída politicamente aceita por todos os demais setores, em especial os organismos internacionais que controlam a economia mundial para os interesses do grande capital.

O terceiro setor se expande, e, além de efetuar políticas compensatórias no campo educacional, vem crescendo na dimensão de se tornar um promissor mercado de trabalho, para seus idealizadores e sócios, pela via da captação de recursos e demais pactos efetivados para se manterem atuantes no campo das políticas públicas.

Coincidentemente, esse setor atinge seu mais alto grau de expansão à medida que a classe trabalhadora vai perdendo seus direitos trabalhistas conquistados na luta (salário, previdência, estabilidade, auxílios); outros direitos sociais (educação, saúde, segurança, habitação); e os direitos políticos conquistados democraticamente (greve, participação na lutas e conquistas).

A facilidade com que o Estado reconhece essas organizações e se predispõe a financiá-las é espantosa. Desde os recursos humanos aos materiais e financeiros, além de isenção fiscal e assento em seus órgãos colegiados.

Para o PNUD (1996), o fortalecimento à expansão dessas organizações, na década de 90, é representativo de uma nova cultura cívica democrática da qual distintas versões e formas diferenciadas de atuação desempenham um papel importante para a promoção do

desenvolvimento humano, “seja através de iniciativas próprias e específicas, seja através de sua capacidade de mobilização da sociedade civil, seja através de sua interação com o Estado e com as empresas” (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1996, p.149).

O terceiro setor cria vitalidade no âmbito da reforma do Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que as representações de classe, partidos, sindicatos, associações e movimentos sociais enfrentam uma crise de representatividade, agravada pelo avanço da lógica neoliberal no trato com as questões econômicas e a gestão do Estado.

O modo como o terceiro setor é visto corresponde ao seu próprio crescimento e reconhecimento diante do Estado. Cortella, citado por Lopes e Hubner (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000), diz que

Uma das coisas mais importantes que aconteceram entre o final dos anos 80 e início dos 90 foi que nós ‘descobrimos’ a existência da sociedade civil. E isso ocorreu numa velocidade tão grande que hoje já existe uma instituição como a ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais –, que é uma coisa inacreditável, quando nos lembramos do tipo de atuação que existia nos anos 60. Naquela época, havia os Centros Populares de Cultura (os CPC), no Rio de Janeiro, o Paulo Freire, no Nordeste, o Tiago de Mello, o Ariano Suassuna, e a discussão era outra, pegava o movimento de outra natureza, não era a sociedade civil em si (CORTELLA apud LOPES; HUBNER apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p. 63, grifos do autor).

Aquilo que hoje se passou a denominar terceiro setor é uma verdadeira explosão pelo país afora. As áreas de atuação englobam todas as linhas e tendências, desde os movimentos de luta pela paz internacional e que se engajam na proteção do meio ambiente àqueles que atuam na área de educação. Eles saem do campo das denúncias, das lutas, do assessoramento de movimentos sociais, do financiamento de ações voltadas para a luta contra o Estado capitalista e se colocam no campo do diálogo com o Estado e o mercado, visando participar da elaboração das políticas públicas.

O fato é que, segundo os discursos em relação ao terceiro setor, as pessoas perceberam que os poderes da sociedade poderiam ser canalizados em direção a movimentos de

solidariedade que não fossem exclusivamente algo com base religiosa, que não tivessem um caráter filantrópico de caridade. Por isso, esses sujeitos sociais, surgidos nos últimos anos, foram muito além da filantropia e se apresentam como entidades do campo da justiça social e da participação política.

Além disso, como afirmam os defensores do terceiro setor, ele conseguiu superar a posição que existia até então, de um certo amadorismo quanto às práticas de luta por políticas sociais. Passou a haver a percepção de que esse amadorismo e a não-formação de uma competência de natureza técnica dos integrantes do terceiro setor enfraquecia o confronto político social do grupo, ou seja, impedia que ele se sustentasse com legitimidade e ultrapassasse os muros da sua própria situação de penúria. A partir daí, eles puderam ampliar sua área de atuação e conquistar um espaço de interlocução com outros setores da sociedade, com a mídia e com os próprios poderes públicos.

Ao mesmo tempo em que se configuram parceiros ideais para o Estado, também é mundialmente crescente a conceituação e representatividade do terceiro setor por meio das ONGs. Hoje, quando os organismos internacionais (BM, UNICEF, UNESCO) promovem encontros e reuniões de cúpula entre países ricos e destes com países pobres, para debaterem e elaborarem agendas de trabalho globais, visando tratar da questão da fome, da saúde, da educação, do meio ambiente, todas ligadas à pobreza, as ONGs são convidados primordiais, merecendo atenção e financiamento desses organismos.

Bava (apud ABONG, 2000) lembra que existe uma longa trajetória histórica nacional e internacional de entidades privadas com interesse público, cuja construção conceitual como terceiro setor só foi possível a partir do reconhecimento da importância do trabalho das ONGs pela sociedade globalizada, fenômeno que se afirma, segundo ele, com toda intensidade, a partir dos anos 80 e 90, ganhando escala e importância mundial.

Portanto, o terceiro setor, incluídas as ONGs tradicionais, é hoje associado a um grupo que se identifica pela diversidade e complexidade de concepção e atuação, mas que possui características que o unificam: são organizações da sociedade civil, têm estrutura e constituição autônomas, são reconhecidas pelo Estado e atuam em suas estruturas, mas se consideram não-governamentais; não objetivam lucros nem a distribuição de seu patrimônio e os recursos recebidos por seus componentes; autogovernam-se; englobam indivíduos de diversos segmentos sociais num misto de voluntariado e beneficência, realizam ações e produzem bens voltados para o coletivo (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996). Predominantemente, associam-se às pautas relativas à pobreza, à educação e ao desenvolvimento.

Entre os autores que analisam criticamente a prática desse novo associativismo, seu reconhecimento e expansão sob o manto do Estado, destaca-se Petras (2000), para quem as ONGs são

Atores sociais e políticos significativos em âmbito mundial que atuam nas regiões rurais e urbanas da Ásia, América Latina e África e, freqüentemente, estão ligados por papéis dependentes com seus principais doadores na Europa, Estados Unidos e Japão. Quanto à penetração das ONGs e seu poder econômico e político sobre o chamado “mundo progressista” é sintomático que haja pouca crítica de esquerda sistemática acerca do impacto negativo das ONGs (PETRAS, 2000, p.177, grifos do autor).

Segundo essa visão, os intelectuais e os movimentos de esquerda têm se limitado a analisar e a criticar os organismos internacionais (Banco Mundial, FMI e outros), corporações multinacionais e demais investidas imperialistas contra os países do terceiro mundo, mas muito pouco se tem pesquisado sobre qual é a real tarefa das ONGs, inseridas no terceiro setor, qual a sua relação com o Estado, e qual é a contribuição dessas organizações para a educação dos trabalhadores e daqueles sujeitos para quem o Estado não se fez presente na promoção das políticas sociais, entre as quais a política de educação pública.

As ONGs não são exatamente esse conjunto de organizações cujo interesse é somente servir aos pobres e aos sujeitos em situação de risco. Elas também atuam junto a outras instâncias: movimentos de saúde, ecológicos, anti-armamentistas, direitos, questões de gênero, etnia e raça e redes de economia solidária

Por outro lado, ao tempo que mudaram seu modo de atuação, contribuíram, de certa forma, para fragilizar a luta dos movimentos sociais que se contrapunham às políticas do Estado autoritário e do capitalismo e passaram a protagonistas dessas lutas sob novas modalidades de defesa das políticas públicas no Brasil destinadas aos pobres.

Pouco se tem questionado o porquê das ONGs virem a ser os parceiros ideais do Estado com as características atuais e das corporações nacionais e internacionais que ele representa ou o porquê de existirem mais de 50 mil ONGs no terceiro mundo, administrando algo em torno de 10 bilhões de dólares de capital estrangeiro e local<sup>16</sup>. Também não se questiona o fato de que a situação que pretendiam erradicar se acirrou, ampliando suas formas de manifestação (turismo sexual, compra e venda de seres e órgãos humanos, instituição do controle do tráfico sobre as camadas pobres da população, altas taxas de desemprego entre a juventude, violência sistemática no campo e na cidade, seqüestros, fome e outros problemas decorrentes da extrema pobreza).

Assiste-se hoje a uma espécie de reificação do social, sem críticas mais contundentes ao capitalismo. Nesse proceder, parte das ONGs assume um caráter conservador por força do reformismo das “ideologias de políticas de identidades, frisando tão-somente como cidadania, a cidadania civil por direitos, com base no direito formal, que, apesar de atraente, [...] orientasse, quando muito, para ‘humanizar o capitalismo’” (CASTRO, 2001, p.52, grifos do autor).

---

<sup>16</sup> Indica-se, para aprofundamento dessa discussão, Petras (2001); Vieira (2004); Landin (apud; HADDAD, 2002); Oliveira (apud HADDAD, 2002).

A convergência do terceiro setor para o Estado coincide, também, com sua convergência em forma de parceria com outros setores da sociedade, principalmente o empresariado, mas os próprios clientes contribuem com trabalho voluntário.

Um dos motivos que reorientou o crescimento do terceiro setor no cenário nacional e internacional foi a mudança da temática ou missão que orientava as ações do setor. Antes assessoravam sindicatos e movimentos sociais e os temas eram carestia, eleições diretas, democracia, anistia, direitos humanos, democratização da educação pública, direito de greve, reforma agrária e liberdades. Hoje, retornam a um tipo de atuação associada às antigas práticas beneficentes relativas à questão da pobreza, e elegem como novas temáticas: identidades, gênero, saúde e meio-ambiente e educação.

Essas organizações explicam que houve uma redemocratização no país e que mundialmente havia uma tendência democratizante e de preocupação com a erradicação da pobreza e de promoção de um desenvolvimento humano sustentável.

Nessa nova configuração, a educação e a cidadania emergem como centro aglutinador de toda a ação desse terceiro setor. Contudo, nota-se uma leitura que desarticula o social e o econômico do político. Para elas, os direitos sociais configuram-se, muito mais, por um viés culturalista, internacionalizado e fragmentado, por meio de questões emergentes, tais como: violência, paz, AIDS, negro, índio, natureza, fome, pobreza, educação, mulher, sem relacioná-las com uma totalidade maior e mais complexa, decorrente da atual conjuntura político-econômica mundial.

As Organizações do terceiro setor se tornaram na realidade um veículo de ascensão social para intelectuais desempregados ou subempregados, que de há muito abandonaram a perspectiva crítica e que se contentam com carreiras lucrativas na direção dessas organizações, como salienta Petras (2001).

Os líderes dessas ONGs estão a se constituir numa nova casta de intelectuais que, apesar de não serem proprietários, sustentam-se, predominantemente, com os fundos imperiais. Preferem acreditar numa solução intermediária entre o neoliberalismo e o socialismo, apesar de algumas ONGs se distinguirem, nesse cenário, polarizando as tendências de integração passiva à ordem imperialista. Vale ressaltar que esses processos são decorrentes do próprio desenvolvimento institucional dessas organizações no mundo, e em especial no Brasil, de suas relações com os financiadores e com parcela da sociedade que depende dessas ações.

Nesse contexto, a educação, como foco de preocupação do terceiro setor, não deve mais ser vista na perspectiva de classes, numa escola de classes em que ela se constitui uma expressão dos interesses diversos ou ainda como processo histórico de lutas. Agora, a educação é interesse de todos e todos passam a promovê-la por meio de parcerias que se constituem num novo consenso social pelos pobres, intenção que não deixa transparecer os interesses existentes nessa política.

Montaño (2002), ao analisar a desestruturação da seguridade social em vários setores localizados e passíveis de gestões (gerenciamento) distintas, colabora para que se compreenda que o mesmo processo passa a ocorrer na educação. A desestruturação da política educacional em sistemas isolados, setores hierarquizados e ações distintas e focalizadas confirma essa orientação política do Estado para o campo das políticas sociais, levando-as para o caminho da privatização e do voluntariado.

O Estado, portanto, não é um ente neutro e fora desse processo de sua morte pública<sup>17</sup>. Ele é um dos promotores de toda essa avalanche de parcerias que visam passar para a sociedade a seguinte mensagem: agora existe um setor específico a intermediar as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil não-organizada o – terceiro setor.

---

<sup>17</sup> Termo atribuído por Bóron (apud SADER; GENTILI, 1995) para qualificar a Reforma do Estado.

O *marketing* feito ao voluntariado social é um exemplo disso, especialmente se se considera que Ruth Cardoso, primeira dama em exercício de 1995 a 2002, era quem comandava o Programa Comunidade Solidária e suas ramificações: alfabetização solidária, esporte solidário, voluntariado, capacitação solidária e universidade solidária. Uma espécie de secretaria especial de voluntariado, encravada no Estado, a buscar recursos de todos os setores institucionais e do mercado para gerenciar os problemas inerentes à pobreza.

O aspecto implícito nessa situação é a fragmentação das ações reivindicatórias da sociedade em microdemandas ou demandas imediatistas, localizadas e focalizadas. O imediatismo tende a forjar laços de dependência a essas ações paliativas, reforçadas pela própria condição de indigência em que vivem os sujeitos clientes dessa demanda.

Um outro aspecto a ser mencionado relaciona-se ao fato de que as ações das organizações do terceiro setor reforçam, quando realizadas com qualidade, junto à população uma visão de serviço público incompetente, burocratizado, sem compromisso com a sociedade, o que se fortalece, pelos intermináveis processos de corrupção, o clientelismo, o nepotismo e a crescente desmotivação do servidor público, em decorrência das relações de trabalho, especialmente quando o que é direito desse trabalhador transforma-se em um favor dos dirigentes do executivo e/ou legislativo; um exercício de bondade e não de responsabilidade com as políticas sociais.

Agrava-se, mais ainda, o esvaziamento das lutas políticas pelo confronto de interesses particularizados, imediatistas, perdendo de vista a função de educação política ou a luta política, em sentido mais amplo, por uma sociedade democrática. Esse comportamento fortalece a prática da ajuda solidária e voluntária e os desvios do clientelismo.

#### **1.4.1 O terceiro setor implementando as políticas sociais no Brasil**

Segundo Armani (2002), as ONGs passaram por três ciclos distintos, a saber: um primeiro referente à realização de avaliações externas e à introdução do planejamento estratégico, entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90; um segundo relativo à crise financeira e conseqüente redução forçada da escala das organizações e concomitante implantação de sistemas de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (PMA), na primeira metade dos anos 90; e, finalmente o terceiro, relativo ao maior desafio dessas ONGs que é formalizar as parcerias visando à captação de recursos nacionais e internacionais, o que traz significativas implicações para a identidade e para a missão institucionais dessas organizações.

O terceiro setor, como fonte alternativa de ocupação profissional, surge para implementar as políticas reformadas, conforme diz Montañó (2002). Apesar de não ser essa uma questão central neste trabalho, pode-se dizer que o terceiro setor não tem interesse, sob qualquer aspecto, de assumir o financiamento e a relação empregatícia, por exemplo, do contingente de educadores que trabalham com a maioria da população pobre e nem de garantir indefinidamente salários (diárias, ajudas de custo, bolsas, deslocamento) e infraestrutura básica de funcionamento dos projetos que desenvolve junto a essas comunidades. O vínculo empregatício, salvo exceções (fundações etc.) é temporário, flexível, não implica, na maioria dos casos, garantias previdenciárias e assistenciais. Soma-se a isso a tese de que é saudável que o trabalho seja voluntário e, portanto, que os profissionais da educação percam suas identidades ocupacionais, tornando-se novos atores sociais, amigos da escola e tantos outros adjetivos.

O discurso dessas organizações não-governamentais é de combate aos efeitos nocivos do capitalismo nos países do 4.º mundo<sup>18</sup>; ao mesmo tempo, o que se observa é que, na última

---

<sup>18</sup> Petras (2000) diz que a crise vivida nesse final de século e início do terceiro milênio tem levado a uma recolonização, ou seja, a crise do terceiro mundo resulta em prosperidade imperialista no primeiro mundo ou, ainda, o primeiro mundo consolida-se como o principal beneficiário de relações desiguais. A transferência de renda do trabalho para o capital e a sua reconcentração são entendidas como mecanismos de ajuste interno às

década, ocorre um declínio acelerado das condições de existência no chamado terceiro mundo, produzindo índices de pauperização nunca vistos, o que tem levado milhões de brasileiros, por exemplo, em direção a esse mundo descrito por Petras (2000).

O governo brasileiro tem feito cortes sistemáticos no orçamento da educação, saúde e assistência social, o que implicou a trajetória de terceirização dos serviços prestados nesses setores para organizações sociais de caráter privado, portanto não-governamentais, e que têm recebido críticas até da própria Associação Brasileira de ONGs (ABONG), que congrega centenas de organizações que atuam no Brasil.

Desse modo, apesar de as ONGs se propalarem defensoras da cidadania e do desenvolvimento auto-sustentável, pelo leque de relações que estabelecem, fica difícil saber o que é cidadania e desenvolvimento para as ONGs que atuam em um contexto da sociedade civil onde não existe uma unidade, mas uma heterogeneidade de grupos e interesses distintos.

Como diz Oliveira (2001, p. 46, grifo do autor),

As pretensas respostas desconhecem a decomposição do capitalismo e sua estrutura mundial monopolista (imperialista). A opressão e saque dos países capitalistas atrasados, o agigantamento da concentração internacional do capital financeiro, industrial e comercial, o desemprego e a fome crescente de milhões e milhões, o recrudescimento das tendências bélicas pelas potências etc. não serviram de base para um posicionamento e diretriz prática frente à “globalização”.

As ONGs parecem concordar com o fato de que a cidadania que pretendem estimular, a superação da pobreza, a promoção da educação para todos não se associam a essas grandes questões mundiais, mas ao comportamento de cada sujeito, individualmente, que deve se responsabilizar pela sua própria sorte ou solidarizar-se com os demais sujeitos atingidos pelas mesmas circunstâncias, voluntariamente.

---

exigências da economia global. A nova pobreza é mais urbana do que rural e avança bem além das classes trabalhadores e produtoras penetrando na antes orgulhosa classe média, que tem sido dizimada pelas forças deflagradas no processo de reestruturação. Hoje na América Latina 15 a 20% da população desfruta de um estilo de vida de ‘primeiro’ mundo enquanto o restante da população está sendo levado do ‘terceiro mundo’ para um estilo de vida de ‘quarto mundo’.(grifos do autor).

A promoção da educação básica, nesse contexto, não é mais uma responsabilidade do Estado, mas da sociedade civil representada, mais destacadamente nessa última década, pelas ONGs que agregam em seus quadros educadores, empresários, profissionais liberais, políticos e demais intelectuais.

O termo sociedade civil banaliza-se e passa a ser utilizado no campo da política e da ação social sob um novo uso estratégico e político, diferente daquele que via na sociedade civil um campo de disputas de interesses e de dominação.

O termo 'sociedade civil' foi paulatinamente apropriado por concepções liberais e usado em sentidos bem diversos dos precedentes. Através de agências multilaterais – do governo, de fundações internacionais (sobretudo norte-americanas) –, a idéia de 'sociedade civil' tornou-se marcada pelas noções de homogeneidade e colaboração, não se excluindo entre seus usos e abusos a funcionalidade em projetos de retração do estado e a legitimação de políticas meramente compensatórias. É um conceito que tem sido usado para justificar estratégias políticas potencialmente incompatíveis, com predominância, no Brasil, das conotações liberais em seus diversos matizes. Não só estão em jogo ressemantizações, mas também a introdução na cena dos anos 90 de novos termos, sendo inevitável aqui mencionar a tão polêmica e criticada idéia de terceiro setor, sem qualquer densidade conceitual, mas que é usada freqüentemente como sinônimo dessa sociedade civil (LANDIM In: HADDAD, 2002, p. 42, grifos do autor).

Assim sendo, continua-se a afirmar que o contexto da sociedade civil não nega a divisão de classes da sociedade; por conseguinte, não se vê perspectiva de um diálogo e de ações catalizadoras de todos os cidadãos, indistintamente, para superar a miséria em que vive grande parte dos brasileiros. O capital não quer perder, dividir riqueza nem renda; as elites se sensibilizam, mas não estão dispostas a perder seus privilégios. Não se pode antever que uma solução assistencialista, paternalista, para problemas que foram se acirrando pela violência das relações socioeconômicas, ao longo de nossa história, possa superá-los.

A realidade está estampada em cada esquina. Um semanário nacional, em 2003, destacou, em um artigo sobre fome e pobreza, dados que ilustram a situação social da maioria dos brasileiros. Usando métodos que consideram as linhas de indigência e pobreza, o Instituto

de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA – (órgão do Ministério do Planejamento) estimou o total de pobres em 52 milhões, em 1999 – cerca de um terço da população. Dentre eles, 22,6 milhões eram indigentes, o que corresponde a 150 estádios do Maracanã lotados. O Instituto Ethos, entidade empresarial associada ao Fome Zero, fez as contas e concluiu que 46 milhões de brasileiros vivem com menos de US\$ 1 por dia, o que os torna oficialmente miseráveis. Um estudo recente da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) estima que só no ano passado, 2003, o exército de excluídos na América Latina aumentou 88 milhões. No Brasil, eles são mais de um terço da população (36,9%).

Nesse aspecto, as relações do terceiro setor, mais especialmente das ONGs com o empresariado, estão contribuindo para criar um consenso de que o Estado é, de fato, impotente para superar o estágio de pobreza imposto a mais de 1/3 da população brasileira e para promover a educação básica aos pobres, desqualificando-o de suas prerrogativas constitucionais.

#### **1.4.2 O interesse pela educação oferecida aos pobres**

O Relatório do PNUD (1996) afirma que somente no final dos anos 80 e, principalmente a partir dos anos 90, a agenda de políticas sociais no Brasil passou a designar um espaço para o combate à pobreza, o que significa, também, eleger como prioridade a educação básica.

No entanto, isso se fez pela descentralização ou transferência de responsabilidades em direção aos Estados, municípios, demais setores organizados da sociedade civil e sujeitos, individualmente, como mostram, a todo o momento, as campanhas em prol de algum problema afeito à pobreza, espaço em que as ONGs ganharam maior evidência.

Cabe destacar que, além da necessidade de combater a pobreza e a fome, a década de 90 foi fecunda em movimento pela defesa da escola pública, na realização de fóruns para

discutir os rumos da educação nacional que culminaram, daí em diante, com a aprovação de um conjunto de legislações educacionais – LDB-9394/96, Emenda Constitucional N.º 14/96, FUNDEF, Lei 9424/96<sup>19</sup>, Decreto N.º2.208/97 (Educação Profissional), Resolução N.º 3/98-CNE (Ensino Médio), PNE – Lei N.º10.172/2001. Mesmo que não atendessem à grande parte das reivindicações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e dos congressos e conferências de educação, realizados naquela década por entidades científicas, profissionais, religiosas, movimentos sociais e tantas outras organizações da sociedade, significaram um novo ordenamento para a educação.

Os anos 90, apesar de terem ficado conhecidos como o momento em que a educação básica se tornou prioridade mundial, especialmente para um segmento, os pobres, pelos países assinantes do Pacto Mundial de Educação para Todos<sup>20</sup>, encerraram-se sem que se tivessem consolidado os compromissos da Conferência, de que a política educacional, as demais políticas sociais e o desenvolvimento andariam juntos e contribuiriam para a erradicação da pobreza.

As medidas de política educacional aplicadas, até o ano 2002, apesar dos avanços numéricos, não foram capazes de superar os entraves na promoção da educação com qualidade social, priorizando-se muito mais o acesso do que as condições de permanência e a qualidade dessa permanência.

A política educacional do Estado brasileiro dos anos 90 a 2002 tem a marca de toda essa conjuntura em defesa da educação, mas recebeu uma herança negativa dos diversos governos anteriores, chamada por Saviani (1997) de déficit histórico, ou seja, da omissão do Estado em garantir o direito à educação no Brasil.

---

<sup>19</sup> Hoje, com a perspectiva de ser ampliado, quanto aos níveis de abrangência, e transformado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

<sup>20</sup> Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, realizada na Tailândia, promovida para envolver os países mais populosos e com maiores problemas de analfabetismo e oferta da educação básica. Os países convidados foram: Indonésia, Brasil, China, Índia, Bangladesh, Egito, México, Paquistão e Nigéria.

Na década de 90, a educação e a pobreza são então os elementos mobilizadores, condutores das estratégias de governo e dos interesses do terceiro setor, destacando as ONGs, as quais vêem essas questões como emergenciais a requerer políticas, programas, parcerias.

Pode-se ilustrar como recentes estratégias, mais precisamente da Nova República em diante, os planos de prioridades sociais da nova república; os programas de combate à fome e a miséria pela vida, o Programa Comunidade Solidária<sup>21</sup>, os programas de combate ao trabalho infantil, os programas de erradicação do analfabetismo e o Fome Zero.

Em 1999, por exemplo, realizou-se um debate que congregou diversas organizações do terceiro setor, representantes do Banco Mundial, UNICEF e das três esferas do Estado, para formalizar uma *Agenda do século XXI*, em razão do aumento da pobreza e da necessidade de promover a educação. O conjunto dos participantes indicou a intenção em promover a educação aos pobres, além da perspectiva de formalizarem as parcerias em torno desta:

Estamos tentando nos despojar das idéias preconcebidas, ao nos abirmos para escutar o que os diferentes setores estão pensando, como eles estão caminhando, como podem contribuir entre si. Mais do que isso, estamos reunindo esforços para uma articulação possível entre o setor público e o setor privado, e entre o setor privado e o terceiro setor (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA, 1999, p. 12).

Na última década, essas organizações, em sua maioria, têm criado pseudo-soluções localizadas, fragmentadas, temporárias, sob a liderança de instituições como o Banco Mundial, agora preocupado com a pobreza, o desemprego e a educação no terceiro mundo, operando sob o aval do FMI e dos países imperiais.

Chega-se a um estágio em que se alcança uma espécie de naturalização da pobreza. Para Santos (2001), essa pobreza seria politicamente produzida pelos atores globais, com a

---

<sup>21</sup> Integravam a Comunidade Solidária os seguintes programas: Redução da Mortalidade Infantil, Apoio à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, Alimentação, Geração de Emprego e Renda, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Desenvolvimento Urbano, desenvolvimento Rural, Programa de Renda Mínima/Bolsa-Escola.

colaboração consciente dos governos nacionais e, contrariamente às situações precedentes, com a conivência de intelectuais<sup>22</sup> contratados – ou apenas contatados (voluntários) – para legitimar essa naturalização.

Nesse sentido, a educação para os pobres, uma necessidade imediata, pode ser tratada como algo assistemático, não-formal, temporário, restrita ao universo vivido, ou seja, sem que a educação possa significar uma contribuição efetiva para a emancipação desses sujeitos. Ela é apenas um paliativo que pode instrumentalizar os pobres para tarefas mínimas ou torná-los mais alguns na informalidade do mundo do trabalho ou da sobrevivência, com os mínimos necessários para evitar a indigência.

Como isso se explicita na realidade das escolas? Difunde-se a importância da participação, da democratização da gestão (constitui-se mesmo em gerência), do envolvimento dos professores, alunos, pais e comunidade. A comunidade, em processos nem sempre democráticos, toma assento nos colegiados escolares, formam-se comissões de pais, que trabalham voluntariamente e contribuem com as escolas dos filhos, porém, nos grandes fóruns nacionais e internacionais, nos conselhos Estaduais, Federais, reuniões de acordo e cooperação com os organismos internacionais, não são esses atores que fazem uso da fala e propõem as políticas. Predominantemente, verifica-se a ausência dessas falas ou, quando são convidados a relatar uma experiência (geralmente isolada) positiva, o objetivo da ONG é muito mais fortalecer a mídia dessas organizações e chamar mais parceiros ou fazer um certo *marketing* social do que socializar essas práticas visando a ações mais coletivas. Há, inclusive, entre essas entidades, uma certa competição por espaços em que possam se destacar, cada vez mais, e se firmarem politicamente.

---

<sup>22</sup> Santos (2001) fazia um destaque importante acerca destes: “O terrível é que, nesse mundo de hoje, aumenta o número de letrados e diminui o número de intelectuais (inclusive na esquerda). Tais letrados, equivocadamente assimilados aos intelectuais, ou não pensam para encontrar a verdade, ou, encontrando a verdade, não a dizem. Nesse caso, não se podem encontrar com o futuro, renegando a função principal da intelectualidade, isto é, o casamento permanente com o porvir, por meio da busca incansada da verdade. No caso brasileiro, é lamentável que (intelectuais) políticos e partidos ditos de esquerda se entreguem a uma política de direita, jogando para um lado a busca de soluções estruturais e limitando-se a propor paliativos, que não são verdadeiramente transformadores da sociedade, porque serão inócuos, no médio e no longo prazos” (SANTOS, 2001, p. 74).

Em fóruns regionais, com adjetivos de internacionais, o Banco Mundial se transforma no porta-voz das comunidades e, por intermédio de seus técnicos (altamente treinados), apresenta os programas e projetos (é claro que aqueles exitosos) na área de educação, sem a presença de qualquer representante da região ou do País.

A essa reflexão sobre a opção das ONGs pode-se acrescentar o fato de estas organizações, constantemente, virem assumindo o papel de representantes ou porta-vozes dos excluídos e, no âmbito da educação, a voz dos educadores, pais e alunos nos fóruns, conselhos, congressos, assembléias, áreas de governo, em que assumem para si a responsabilidade de traduzir as necessidades para a educação, indicando inclusive medidas de política educacional.

A participação da sociedade organizada nas esferas de discussão dos organismos do Estado é importante para que se garanta o direito à educação. Não se critica esse fato, mas o como se dá a escolha de quem deve ou não tomar parte nos debates sobre os rumos da educação no país. Predominantemente, tende a excluir os mais interessados na questão: os pais, os educadores e os educandos. Reduzem-se as ações da comunidade de pais e professores ao âmbito local ou a desempenhar papéis (atribuído por terceiros ou em modalidades nem tanto democráticas e representativas das necessidades de educação aos pobres) pouco efetivos para causar mudanças substanciais.

Esse comportamento é contraditório, pois grande parte da miséria e dos problemas vividos pelos chamados países do terceiro e quarto mundos são oriundos das desiguais relações sociais e econômicas impostas historicamente pela condição de colonização e neo-colonização desses países.

Afinal, a opção das ONGs pela educação termina por responder a questões imediatas da pobreza, necessárias a atender, bem como às demandas do mercado e do próprio Estado,

pois pobreza e falta de acesso à educação prejudicam a acumulação capitalista, pela intensidade dos problemas que geram.

## **2 TERCEIRO SETOR: ASPECTOS HISTÓRICOS**

Nota-se que, durante a década de 90, uma multiplicidade de conceitos e significados sobre o terceiro setor foram surgindo em decorrência da tentativa de compreender esse fenômeno. Antes de mais nada, é importante destacar que, tanto o emprego do termo terceiro setor quanto do termo ONG tornaram-se de uso generalizado e, em muitos casos, como

sinônimos de qualquer modalidade de organização não-lucrativa privada, mas que tem sua missão voltada para o social.

Existe, hoje, uma confrontação de formas de organização e gestão, conforme a origem política, os agentes financiadores de cada um desses organismos. Também são divisores de águas as informações sobre as origens do terceiro setor, as concepções teórico-metodológicas que sustentam o discurso dos seus dirigentes e as formas de ação no trato das questões sociais, alvo das organizações que o compõem.

## 2.1 DAS ORIGENS DAS ORGANIZAÇÕES SEM-FINS-LUCRATIVOS AO SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR

O surgimento de novos atores sociais no denominado terceiro setor (organizações internacionais e supranacionais) no final do século XX e início desse século, em concorrência ou associação com o Estado ou contrários a este e a setores representativos do capital e da sociedade civil, demonstra a complexidade em abordar essa temática. Associam-se a esse fato as relações e a amplitude dos problemas sociais a serem enfrentados. Mas não se encerra aí; há um outro problema de ordem conceitual e de classificação do que seria considerado terceiro setor, um fato que não se pode negar: o terceiro setor toma forma mais visível e se fortalece nos processos resultantes da dominação capitalista e da globalização e de suas implicações diante das demandas sociais da população que está abaixo da linha de pobreza, bem como dos problemas sociais provocados pelo avanço capitalista no mundo, especialmente nos países periféricos.

As ONGs teriam evoluído como parte de um trabalho beneficente direcionado aos pobres até assumir a forma de um ampliado terceiro setor. Com características distintas do caritativismo cristão elas passaram a usar metodologias de trabalho e de gestão pautadas nas

novas orientações e exigências do Estado e do mercado, no final do século XX, profissionalizando-se.

É importante destacar elementos e discordâncias quanto à origem desse universo de organizações quanto às relações que estabelecem na sociedade. Não deixa de ser um paradoxo o fato de o terceiro setor congregar hoje desde fundações criadas pelo grande capital nacional e internacional até as pequenas associações constituídas na periferia das cidades e também fomentar a necessidade de um diálogo igualitário entre esses atores e os pobres visando estabelecer parcerias.

a ) O terceiro setor teria surgido antes do Estado moderno?

O surgimento do terceiro setor em tempos remotos ao Estado moderno é uma constatação. Barbé (1995, apud BEDIN, 2001) diz que a origem delas é muito anterior a esse período. Dataria da idade média, identificando instituições ligadas à Igreja Católica e às ordens religiosas com penetração em nível internacional. Segundo ele, apesar do destacado papel das ONGs, nos três últimos decênios, desde a idade moderna têm-se registros de organismos internacionais semelhantes às atuais ONGs. Como exemplo, a autora cita a Ordem de Rosa Cruz (1649) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (1863), este último continua com o seu papel inicial pelos direitos humanos e a ajuda de emergência aos países e regiões necessitadas, em época de guerras e de catástrofes.

Outros autores identificam o fenômeno em tempos mais remotos. Seitenfus (1997, apud BEDIN, 2001), por exemplo, afirma que as primeiras manifestações de solidariedade internacional nascem com a religião, dentro das igrejas, pois elas foram capazes de promover atividades que escaparam ao controle do Estado, criando, assim, um espaço para a atuação das futuras ONGs.

Considerando esse processo de evolução das ONGs, Bedin (2001) classifica o surgimento destas em três períodos distintos: o primeiro vai até o século XIX, vinculado à

vida religiosa e a seus desmembramentos (a criação de ordens hospitalares, peregrinações, criação de mosteiros, asilos); o segundo tem início no século XIX e vai até quase ao seu final, caracterizando-se pelos movimentos denominados de Cáritas, na Alemanha (1897) e do Exército da Salvação, em Londres (1865); o terceiro tem início no final do século XIX, estendendo-se até os presentes dias, sendo marcado pela criação dos organismos nacionais e internacionais, principalmente em consequência das duas grandes guerras mundiais, dos graves problemas no terceiro mundo, da necessidade de defesa dos direitos humanos e ecológicos, ajuda sanitária e outros.

Bedim (2001) ainda observa que, mesmo com essa longa trajetória histórica, é somente nos anos 70 do século XX, e, de modo mais acentuado, nos anos 80 e 90, que as ONGs foram reconhecidas como atores políticos internacionais relevantes. Elas foram se multiplicando e se diversificando por áreas de interesse, na forma de organização, nível de inserção internacional ou ainda de acordo com os temas de interesse de cada momento.

A história registra a participação das ONGs em projetos de reconstrução da Europa no pós-guerra e, a partir dos anos 60, a sua contribuição na implementação de projetos ligados às lutas ambientalistas, por direitos humanos, desarmamento e ajuda humanitária.

Discutindo a origem desse fenômeno, Montañó (2002) faz questionamentos do tipo: ele teria surgido na década de oitenta como construção teórica de intelectuais, ligados a instituições do capital, preocupados em justificar teoricamente a superação da dualidade ou dicotomia entre público e privado? É anterior aos anos 60 e 70, no auge dos chamados novos movimentos sociais e das ONGs? Seria uma categoria ligada à beneficência, caridade e filantropia dos séculos XV ao XIX? E, ainda, dataria da própria formação da sociedade, como querem alguns analistas?

Por sua vez, Fernandes (1994) destaca que as ações não-governamentais têm seu nascedouro nas ações combinadas dos núcleos comunitários eclesiais, projetos subsidiados

por agências estrangeiras e associações de moradores. Estas deram o suporte civil. Em seguida, no lugar da coletividade, que a tudo e todos assimila, veio a tendência à pluralidade na afirmação de identidades. O povo de outrora foi substituído pelo popular qualificando sujeitos singulares: favelados, sem-terra, pescadores, meninos e meninas de rua, homossexuais, indígenas, negros, prostitutas.

Com as organizações não-governamentais, chega-se às identidades contrastivas: negros, mulheres, homossexuais, terceira idade, crianças, minorias étnicas, inválidos. Essa categoria, identidades contrastivas, implica uma releitura do cenário ao redor. Acrescenta não apenas um novo ator, mas também um novo ponto de vista, uma nova versão dos fatos, uma revisão de valores. Segundo Fernandes (1994), assiste-se a uma formidável multiplicação das identidades coletivas. Dir-se-ia, fazendo um contraponto, que está havendo uma fragmentação dos sujeitos e de seus problemas, implicando a transformação destes em clientes do terceiro setor e, neste, principalmente das ONGs.

O autor, supracitado, ao considerar a nova face apresentada pelo social nos anos 90, sob o terceiro setor, e neste, as ONGs, faz uma trajetória de negativização do passado (nos anos 60/70) quanto aos parâmetros discursivos e às ações chamadas de românticas e voluntaristas da juventude, principalmente no que tange à luta política. Ele parece esquecer da luta dos trabalhadores do campo, da cidade e do quanto foi importante a aliança entre trabalhadores e juventude estudantil, para que se mantivesse a chama de uma sociedade justa. Porém, ao voltar-se para os anos 80 e 90, diz que se sente entre aturdido e aliviado, pois o cenário mudou radicalmente. Para esse autor, existe apenas um aspecto que se tornou constitutivo das perspectivas que se nos abriram nestes novos tempos: o muito que pode ser feito para o social nas esferas não-governamentais.

Para Fernandes (1994), foram desmontados os parâmetros hiperpoliticizados, característicos do movimento anterior, abrindo-se, por sua vez, novas esferas e novas

possibilidades de ação para as organizações não-governamentais. Passou-se das relações entre comunidade e movimentos sociais nos anos 70, sob a pressão dos regimes autoritários, da temática da cidadania e sociedade civil, com os processos de democratização da década de 80 às organizações sem fins lucrativos e não-governamentais, com suas múltiplas e inumeráveis expressões e modalidades de ação nos últimos anos.

Desse modo, fica bastante difícil encontrar uma origem definitiva para o terceiro setor que possa congrega as diversas tendências. No Brasil, o termo só passou a ser utilizado a partir dos anos 90 para designar as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, criadas e mantidas com ênfase no trabalho voluntário e que visassem enfrentar os problemas sociais.

O termo organização não-governamental sem fins lucrativos encerra, portanto, uma concepção que, imediatamente, indica uma organização que age de fora da máquina do Estado e que tem independência na elaboração de seus objetivos e métodos de trabalho, que devem, por sua vez, ser diferenciados da ação política estatal. Quando a ONG se diz sem finalidade lucrativa, pensa-se uma organização cuja gestão e execução de suas ações não sejam orientadas pelos valores do mercado, à revelia do capital.

É notável o mimetismo desses organismos em sua configuração política. Ora assumem características internacionais, regidas por acordos e tratados, ora se sobrepõem aos Estados-Nações, como organismos supranacionais, ora assumem características nacionais e regionais, conforme as demandas conjunturais, na formas de organizações não-governamentais.

Em se tratando do caráter internacionalizado das organizações do terceiro setor, há também estudos que indicam ser a Organização das Nações Unidas (ONU) o marco de referência do surgimento deste, com a atual caracterização.

b) ONU como marco de origem do fenômeno terceiro setor?

A criação dos organismos internacionais, no pós-guerra, pode ser considerada uma das raízes do surgimento do terceiro setor na configuração atual. Constituídas por força dos interesses dos Estados que compuseram o seu quadro, as organizações internacionais trazem em seus princípios os fundamentos para o surgimento de organizações de natureza social com características das ONGs que atuam no Brasil, segundo seus dirigentes, visando garantir os direitos dos cidadãos.

Para Bedin (2001), muitas organizações de caráter internacional foram criadas para administrar interesses comuns dos diversos Estados membros da sociedade internacional, com caráter mais técnico.

Merecem destaque a União Telegráfica Internacional (1865), a União de Proteção da Propriedade Industrial (1883), o Instituto Internacional de Agricultura (1905), a Oficina Internacional de Saúde (1907) e outras modalidades de acordos internacionais ou associações de caráter político, como o Tratado de Versalhes (1919), a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para regulamentar as condições de trabalho no mundo, criadas no pós-primera guerra, a Sociedade das Nações ou a Liga das Nações (SAN), cuja principal finalidade foi mediar os conflitos internacionais dos pós-guerra.

Sem que se neguem outras formas de organização dessa natureza nos séculos anteriores ao século XX, verifica-se como marco definitivo desse fenômeno a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, no pós-segunda guerra mundial, com a finalidade de promover o diálogo entre as nações, nem sempre conseguido. O que de fato tem dominado é o poder do capital, sobrepondo Estados fortes e ricos sobre Estados frágeis e desestabilizados política e economicamente.

Considera-se que a ONU seja esse marco de referência, porque, além de surgir dessas experiências, ela foi criada no momento em que o mundo se dividia em dois blocos econômicos distintos: capitalista e comunista. No decorrer de sua trajetória, vem-se

caracterizando por sucessivas injunções dos países membros mais fortes, que tendem a ditar suas políticas, obrigando os Estados membros que não integram os conselhos de competência especializada a fazerem opções de acordo com os interesses dessa minoria, apesar de usarem pressupostos de liberdade, democracia e objetivos comuns.

Esse fato ocorre por força dos diferentes modelos de organizações, principalmente daqueles que se fundamentam sobre uma base ampla de participação dos Estados-membros em forma de assembleias gerais; porém com a existência de órgãos especializados com participação restrita, a democracia dessas relações também fica restrita entre as elites do capital. Exemplo disso é a ONU, que possui uma assembleia geral com 185 membros e um conselho de segurança com 15 membros, que têm direito a voto, e somente cinco com direito a veto.

Autores que estudam a origem e a forma de organização dessas instituições, entre estes Barbé (apud BEDIN, 2001), já citado, destacam que esse caráter restritivo dentro desses organismos pode ser politicamente relevante, como ocorre no caso do Conselho de Segurança da ONU e no caso dos diretores Executivos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pelas funções que esses órgãos restritos realizam. Pode-se acrescentar que são funções que oferecem profundo poder de negociação, dominação e de ganhos para esses mandatários. Apesar disso, assiste-se ao ataque frontal (mortal) dos Estados Unidos à representatividade política mundial da ONU, por força dos interesses econômicos que fomentam as ações desse país.

Todavia, diferentemente do contexto que deu origem a essas organizações, hoje se fala em uma articulação para uma sociedade civil planetária, programada para atuar em escala mundial, com destaque para o Sistema ONU – agências multilaterais – Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização

Mundial do comércio (OMC), Organização para Alimentos e Agricultura (FAO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial (BM).

Basta que se verifiquem as relações do Fundo Monetário Internacional com o Banco Mundial, ambos estimuladores do mundo das ONGs, (incluindo Organizações de Base Comunitária (OBC) e Movimentos Sociais (MS)), no que tange às políticas assistencialistas desse Banco para os países pobres ou em desenvolvimento (os chamados emergentes). Destacam-se as políticas educacionais, de meio ambiente, saúde, geração de emprego e renda, entre outras, planejadas pelos países devedores do FMI que, para implementá-las, só podem contar com os empréstimos do Banco Mundial, sob o aval do primeiro.

Vieira (2001) revela que foi na dinâmica histórica de criação dos organismos internacionais intergovernamentais que esse novo grupo de organizações se constituíram, particularmente, nas últimas três décadas do século XX, mas com perspectivas de se ampliarem, ainda mais, no século XXI, em virtude do agravamento dos problemas sociais, políticos e econômicos em todo o mundo. São os organismos não-governamentais criados pela sociedade civil.

O autor acrescenta que esse fenômeno não ocorre apenas nos países situados ao Norte, mas, hoje, estas organizações proliferam entre os países do Sul em face da necessidade de defender os direitos humanos, o meio ambiente sustentável, a diversidade cultural e a democracia.

Para o autor, está em curso uma nova sociedade civil de caráter global, “que vem exercendo influência nas decisões internacionais, contribuindo, assim, para a democratização do sistema político mundial” (VIEIRA, 2001, p. 24). O caráter transnacional dessa nova sociedade civil ultrapassa as velhas fronteiras dos Estados-Nação; é uma sociedade liderada pelos Argonautas da Cidadania ou, atualmente, pelo terceiro-setor. Essa expansão ocorre

porque, na compreensão do autor, os Estados perderam a capacidade de formular políticas nacionais autônomas.

Apesar de não se pretender trabalhar a dinâmica das relações desses organismos internacionais e nem se promover uma classificação desse tipo de associação, fez-se necessário apresentar alguns elementos históricos constitutivos dessas organizações, consideradas precursoras do chamado terceiro setor e, neste, das ONGs.

Salamon (1994 apud FERNANDES, 1994), pesquisador norte-americano, esclarece que, para este último, há também o surgimento de um terceiro setor global, embora a denominação utilizada e os objetivos específicos a serem perseguidos se alterem de lugar para lugar. No entanto, para o segundo autor, a realidade social subjacente é bem similar: existe hoje um expressivo terceiro setor global, que é composto de organizações estruturadas, localizadas fora do aparato formal do Estado, que não são destinadas a distribuir os lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre seus acionistas, que são autogovernadas e que envolvem indivíduos num significativo esforço voluntário.

O autor acrescenta que está em curso uma perceptível revolução a implicar mudanças gerais nos modos de agir e pensar da sociedade sobre seus problemas. As relações entre o Estado e o mercado hão de ser transformadas pela presença desta terceira figura (associações voluntárias, filantrópicas, ONGs) cuja idéia de existência provoca a imaginação a inventar outras figuras. Pode-se, segundo ele, imaginar, por exemplo, uma dinâmica da vida pública que se dê entre três pólos, que não se sobrepõem mas que a um tempo se opõem e se atraem. Desse modo, no lugar do pensamento dividido entre interesses particulares e públicos, recupera-se o valor das relações afirmando-se a presença constante e eficaz de uma terceira possibilidade, o terceiro setor.

O esquema justificador da tese segue-se abaixo, e tem na terceira relação a tendência mundial a ser seguida, ou seja, a constituição de um ampliado setor privado, que não visa ao lucro e não é governo constituído pelo terceiro setor.

<b>Agentes</b>	<b>Fins</b>	<b>Setor</b>
Privados	Voltado ao privado	Mercado
Públicos	Voltado ao público	Estado
Privados	Voltado ao público	Terceiro setor
Públicos	Voltado ao privado	(Corrupção)

Quadro 1 – Esquema  
Fonte: Fernandes (1994).

Surpreende que o autor setorialize as relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Comete um equívoco por considerar o Estado como um espaço formal de política e o mercado como um espaço apenas do econômico. Outro equívoco é registrado quando o autor faz referência a agentes públicos com finalidades privadas e indica a corrupção como mais um setor. Não pressupõe que a corrupção pode ocorrer em cada um dos espaços e por seus distintos agentes, independente das finalidades que se proponham.

#### c) O surgimento do terceiro setor no Brasil

Pode-se dizer que as raízes do terceiro setor no Brasil também datam do século XVI, com o surgimento das Santas Casas de Misericórdia, que tinham a função de atender os desvalidos, ou seja, realizavam um trabalho assistencialista por meio da caridade cristã. Essa foi uma das características predominantes no Brasil durante mais de três séculos. Os poderosos ricos sustentavam asilos, educandários, hospitais, Santas Casas de Misericórdia, manicômios, reformatórios e entidades para ensinar artes e ofícios.

Até o início do século XX, o Estado e os empresários não assumiam para si a responsabilidade de práticas caritativas. Do ponto de vista político e cultural, cabia às Igrejas

a caridade e aos leigos contribuir com doações, trabalho, e parte do seu tempo para as ações filantrópicas.

A filantropia empresarial tem suas raízes na América do Norte, uma vez que a Europa destacava-se pela filantropia religiosa; no Brasil, essa ação filantrópica desenvolve-se somente nos anos 30, quando Getúlio Vargas assume tarefas até então vinculadas à Igreja, responsabilizando as assistentes sociais pela assistência aos carentes.

No período da chamada guerra fria, os movimentos sociais, a igreja, os empresários e o Estado nem sempre estavam do mesmo lado. Nas sociedades capitalistas, o empresariado lutava contra os ideais socialistas, sob a proteção do Estado, o que, por um certo tempo, diminuiu a filantropia empresarial e acirrou a luta dos movimentos sociais ou a fez arrefecer em determinados momentos. Essa é uma realidade que pode ser visualizada no Brasil.

No caso brasileiro, a mudança na organização e na gestão dessas formas de assistência ocorre no final do século XIX e início do século XX, momento em que o Estado assume mais incisivamente a área social, por força das reivindicações da classe trabalhadora, o que coincide com o início da fase urbano-industrial e sua intensificação nas décadas de 20 e 30 do século XX.

É preciso destacar que, anterior aos anos 30, o contexto social e político se altera, de forma marcante, em correspondência às lutas e movimentos sociais. A correlação de forças políticas leva à Revolução liderada por Getúlio Vargas, passando pela ditadura do Estado Novo (1937), desembocando no populismo do período conhecido como nacional-desenvolvimentista. Nesse processo histórico, as organizações acima citadas lideram manifestações reivindicatórias das reformas de base e se contrapõem à entrada incontrolável de capitais e empresas internacionais no país.

A massa de operários crescia, cresciam as cidades e cresciam os problemas sociais. Aumentou o número de organizações sem fins lucrativos que, atreladas ao Estado, buscavam soluções para os crescentes problemas de pobreza e exclusão social. Nessa época, surgiram os sindicatos, as associações profissionais, as federações e confederações, que vinculavam o

setor privado às práticas de assistência e auxílio mútuo para imigrantes, operários, empregados do comércio, de serviços e funcionários públicos (CENTRO DE COMPETÊNCIA PARA EMPREENDEDORES SOCIAIS, 2001, p. 4).

Em seu livro *Educação não-formal e cultura política*, Gonh (2001) informa que, na América Latina, as ONGs chegam por meio da atuação de filiais de agências de promoção do desenvolvimento a partir dos anos 50, visando realizar campanhas para ajudar ao mundo subdesenvolvido (terminologia usada naquele momento). Em alguns países, foram combatidas por serem associadas aos interesses imperialistas, a exemplo do Peru. No Brasil e no Chile, para ilustrar, encontraram um campo fértil, particularmente quando estes países estavam sob o regime militar nos anos 60. Note-se a presença de organismos internacionais, com destaque para a Aliança para o Progresso, a Fundação Ford, a Rockefeller, a Kellogg e a Mac Arthur, “interessadas” no desenvolvimento desses povos.

Essas organizações, além de variadas, passaram a atuar de forma ampla e diversificada. O que as aglutinava era o caráter de assistência marcado pela força da organização dos cidadãos e o fato de não se pautarem em valores mercantis, como se fosse possível fazê-lo em uma sociedade que, em última instância, se move pelo e em função do capital.

Em nível nacional, constituem-se inúmeras organizações da sociedade civil (sindicatos, uniões, serviços de assistência, movimentos ligados à igreja católica e aos trabalhadores). Pode-se chamar a atenção para a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Movimento de Educação de Base (MEB), as Ligas Camponesas, os sindicatos de trabalhadores, os centros de cultura, além de outras organizações articuladas àquelas entidades filantrópicas que aqui chegavam.

Em meado dos anos 60 e nos anos 70, o perfil dessas organizações nacionais e internacionais que atuam no país também muda e se configuram os interesses políticos em jogo por parte de cada uma dessas associações civis. É o período em que se acentua o conflito

entre o nacionalismo desenvolvimentista e o projeto de desenvolvimento com segurança interna e interdependente do capital internacional. É época em que essas inúmeras organizações internacionais presentes no Brasil assumiram a tarefa de contribuir para evitar que, de algum modo, viesse a se formar um processo de resistência à política de segurança nacional. Outras organizações ligadas ao campo da esquerda se colocavam na retaguarda da resistência política contra a ditadura, não só no Brasil mas em toda a América Latina.

Em tal contexto, esse conjunto de organizações se autodenomina de não-governamentais, inclusive demarcando uma postura reivindicatória em contraposição às ações do aparelho de Estado. O discurso das ONGs concentra-se em aspectos relativos aos interesses grupais, menos centrado no interesse individualizado, o que contribui para o fortalecimento de uma sociedade civil mais voltada para os direitos de grupos (GONH, 1998).

Constata-se que, até os anos 80, o caráter reivindicatório e organizativo foi a marca dessas organizações diante do Estado. As reivindicações eram ora específicas e localizadas (água, esgoto, posto de saúde, asfalto), ora mais amplas, gerais, aliadas à luta política (luta pela constituinte, anistia, diretas-já, movimento negro, movimento feminista). Também as lutas pelos direitos iguais e contra a discriminação foram levadas ao exercício das relações entre esses próprios movimentos e as organizações entre homens e mulheres.

Os problemas sociais nesse período deram suporte às iniciativas de ajuda aos pobres e serviram de porta para a penetração de muitas organizações internacionais, já naquele momento, preocupadas com a pobreza, ou seja, o vínculo econômico das organizações, outrora mais forte com o Estado, passa a ser com esses financiadores, para os quais prestam contas, fornecem relatórios e atuam de acordo com as problemáticas que lhes interessam.

Outro aspecto a se constatar, nos anos 80, mais precisamente ao final das ditaduras na América Latina e com a abertura política, anistia (parcial) e a configuração de conflitos na África e leste da Europa, foi a evasão dos recursos (especialmente os fundos ligados às igrejas

católicas e evangélicas) destinados ao continente latino-americano para as demais áreas. Isso provocou um certo arrefecimento nos investimentos em programas e projetos das ONGs, mas compensados, posteriormente, pela síndrome de cidadania dos capitalistas e elites nacionais.

Não se pode deixar de citar que os anos 80 foram demarcados pelos movimentos pró-constituição, que expressaram, de forma conflitante, os dois pólos da luta social entre as representações de classe – partidos políticos, ONGs, sindicatos, associações, igreja – pela inclusão de seus interesses no texto constitucional aprovado em 1988.

Os fatos acima também implicaram, nos anos 90, o papel que o terceiro setor passou a assumir diante do Estado e do mercado no Brasil. Isso forçou uma retomada de posição política, administrativa e de áreas sociais a serem atendidas pelas organizações nacionais e latinas e garantir a sua própria viabilidade financeira, porque internamente essas organizações passam a enfrentar, também, a partir dessa década, a escassez dos recursos públicos para o setor.

Somente na segunda metade dos anos 90, as ONGs passam a obter um reconhecimento político que as eleva à condição de parceiros ideais para o governo e setores privados (empresariado), como, também, passam a integrar o chamado terceiro setor, numa atuação que junta empresários, organismos estatais nacionais e internacionais e outras organizações não-governamentais do Japão, dos Estados Unidos e de países europeus.

Em síntese, foram dois os momentos de grande crescimento das ONGs e demais organizações no Brasil: o primeiro, nos anos 70-80, quando parte delas apoiava a luta contra os governos ditatoriais e contava com o apoio de ONGs estrangeiras partidárias dessa luta. O segundo momento, no final dos anos 80, e por toda a década de 90 em diante, quando, via parceria com o Estado e organismos internacionais de sustentação do capital (FMI, OMC, BID, BM), se tornam fortalecidas e verifica-se a intensificação do trabalho destas e seu aumento incontrolável daí em diante.

Notam-se indicações de tendência a um crescimento, ainda maior, nessa primeira década do século XXI. Estima-se que atualmente existam cerca de 256 mil organizações do terceiro setor no Brasil, movimentando algo em torno de 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com perspectivas de, no futuro, movimentarem valores equivalentes a 5% do PIB, o que as colocaria em equiparação com a média de outros países (LAM DIN & BERES apud CENTRO DE COMPETÊNCIA PARA EMPREENDEDORES SOCIAIS, 2001).

Assim, pode-se dizer que o terceiro setor no Brasil, na década de 90, apresentou-se como um setor diferenciado dos demais, o que significou a consolidação das organizações sem fins lucrativos.

Com isto, as atividades de militância política, via pressões sociais, passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia-a-dia das ONGs [...] Outro resultado das mudanças da conjuntura sobre as ONGs foi a necessidade de qualificação de seus quadros. A palavra de ordem passou a ser eficiência e produtividade na gestão de projetos sociais, para gerir recursos que garantam a sobrevivência das próprias entidades. Ter pessoal qualificado com competência para elaborar projetos com gabarito passou a ser a diretriz central e não mais a militância ou o engajamento anterior à causa em ação (GONH, 1998, p. 78).

A produtividade e a eficiência do terceiro setor para gerenciar projetos sociais e recursos visou, não somente à promoção das ações voltadas à pobreza com maior qualidade e intensidade, mas profissionalizar a atuação do pessoal envolvido e a sustentabilidade dessas organizações.

Um dos aspectos dessa profissionalização deste setor é a busca da competência necessária para elaborar e gerenciar projetos com eficiência e eficácia, visando mostrar resultados, preferencialmente quantitativos e financiadores. Acrescente-se, ainda, a constante necessidade que ele tem de fazer o marketing das organização que o integram objetivando trazer mais parceiros, voluntários ou não.

## 2.2 TERCEIRO SETOR E SUAS MÚLTIPLAS IDENTIDADES

Segundo Bava (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS, 2000), a denominação terceiro setor identifica dois pólos. O primeiro dentro de uma lógica mercantil, que hoje predomina, cuja tarefa é o alívio da pobreza e de suas seqüelas, o que demonstra pouco alcance e limitados recursos para realizar esse objetivo. Ao que se pode acrescentar, nesse caso, a proposta não é superar, mas controlar todas as mazelas que possam significar perigo para a acumulação capitalista.

O segundo pólo estaria articulado à lógica de defesa da qualidade de vida, da ampliação da democracia e da cidadania. Para esse grupo, o terceiro setor reside na capacidade de mobilizar os cidadãos para a defesa da legitimidade de suas instituições, para a defesa do interesse público.

Nesse amplo espectro de organizações sem fins lucrativos do terceiro setor, estão as ONGs a destacarem-se pelas relações com o governo. O comportamento diante das esferas federal, estadual e municipal explicita que há uma certa unidade entre ambos, fortalecida pelo social, o que tem proporcionado ações conjuntas.

Arantes (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS, 2000) destaca que, nesses últimos tempos, houve uma tendência de as autoridades governamentais portarem-se como se fossem militantes de uma grande ONG que congrega todas as ONGs. Assumem uma corrida cívica pelo social em uma série de atos que se têm materializado pelo lançamento de programas que visam fortalecer a sociedade civil. Segundo esse autor, tal comportamento pode ser observado da seguinte forma:

É um tal de abrir e construir ‘espaços’ nos quais ‘interagem’, atores (novos de preferência) que trocam juras de ‘compromisso’ e ‘envolvimento’ mútuos, tudo num registro altamente ‘pró-ativo’. Em contrapartida, será taxada de ‘reativa’ qualquer iniciativa que cheire a ressentimento de perdedor. Espaços

obviamente de ‘participação’, e, mais enfaticamente, de ‘participação cidadã’, irrigados por ‘canais de interlocução’, através dos quais governo e a supracitada sociedade civil ‘aprendem a pensar e a agir juntos’ constroem plataformas para futuras ‘parcerias’ e novas ‘interações’, conferem ‘visibilidade’ a iniciativas ‘emergentes’, promovem a ‘cidadania ativa’. ‘Parcerias felizes’, enfim, e a tal ponto superlativas que a ‘sinergia’ que as multiplica é dessas que extrai 22 de um simples 2+2, ao contrário de um medíocre e ‘reativo 4’ (ARANTES apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS, 2000, p. 6, grifos do autor).

Como se pode notar, trata-se de uma simbiose em que Estado e organizações da sociedade civil (esta última especialmente tratada como algo abstrato) estimulam seus diversos atores a dialogarem, em busca de um suposto consenso, uma vez que ambos estão, aparentemente, preocupados com o impacto causado pelo capitalismo junto às populações pobres.

Agora parceiros, Estado e terceiro setor, ampliado pelas ONGs, aparecem diante de uma população pobre e analfabeta (nas mais diversas dimensões que se possa atribuir aos termos) como tutores, referências sociais e morais, para os quais o maior desafio é combater a pobreza e promover a cidadania, propiciando os direitos sociais (educação, saúde, esporte, lazer, cultura) e a participação política.

Em princípio, parece que a verdadeira face do terceiro setor vai se desmanchando no ar, pela força do paradoxo entre a prestação de serviços, a beneficência e o lucro; entre o voluntarismo e a profissionalização de seus membros; entre o que pretendem realizar e o que os agentes financiadores desejam que se realize; entre o não-governamental e o lado governo que se revela quando são estabelecidas as parcerias do terceiro setor, mais especificadamente das ONGs com o Estado.

Fica, assim mesmo, a impressão de um amistoso compadrio vocabular, como se terceiro setor e governo formassem um sistema único, pelo qual circula o mesmo léxico dos direitos, da cidadania, da esfera pública, da sociedade civil, ora barateado pela ênfase

edificante e nem sempre oficial, ora no diapasão dos antigos ou ainda novos movimentos sociais, que antes interpelavam as estruturas do poder.

Existe ainda uma forte ênfase contrária às críticas a essa versão de Estado benfeitor e ao mercado, porque também do seio da sociedade civil emanam grupos empresariais nacionais e multinacionais que se comportam como arautos da cidadania em defesa do social. A exemplo, Grajew (apud CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA, 1999, p. 21), presidente do Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social, destaca que

Um dos segmentos mais poderosos da nossa sociedade (sem fazer juízo de valor) é o setor privado lucrativo. Sem dúvida o setor empresarial é o mais poderoso da sociedade, na medida em que lidera o processo de globalização, que tem recursos, que tem tecnologia e que influi decisivamente em todo o poder democrático dos países. Portanto não se pode pensar em transformação da sociedade sem discutir o papel do setor privado lucrativo e, nesse sentido, se coloca também a questão do que é privado e do que é público. A empresa tem ou não uma responsabilidade pública? [...] Dificilmente haverá parcerias com sustentabilidade e com impacto efetivo na sociedade sem o engajamento do setor privado. [...] A responsabilidade social empresarial acaba sendo hoje um fator de sucesso que une a lógica da empresa a uma função pública maior (GRAJEW apud CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA 1999, p. 21).

Arantes (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS, 2000) atribui a esse comportamento o termo esquizofrenia programada, pelo fato de se comportarem em público não como empresas capitalistas, mas como organizações não-lucrativas, cujos dividendos acumulados viriam em decorrência de sua competência técnica e maior eficácia em gerir os seus bens. E, ainda, anunciam que as empresas socialmente responsáveis têm uma postura mais ética em relação aos seus trabalhadores, obtêm mais produtividade, porque possuem melhores talentos e melhores gratificações, gerando entusiasmo e adesão.

Hoje é comum a propaganda e o assédio no entorno desse empresariado e do Estado na busca de financiamento para programas e projetos que atendam aos problemas da miséria, da fome, da violência, do desemprego, do meio ambiente, da saúde e da educação.

Nesse sentido, as ONGs, como componentes do terceiro setor, cumprem com sua função social, rodeadas de parceiros e interlocutores, o que ajuda a manter seus compromissos com a sociedade, especialmente com aqueles que vivem abaixo da linha de pobreza ou em situação de risco, como se costuma denominá-los.

Quando se destacou que o próprio empresariado tem criado para si modalidades de ONGs e que os programas do Estado comportam-se como ONGs, é porque não se pode esconder que o Estado promove programas de tal forma que não gerem maiores despesas para si. Em função disso, chama a sociedade, o empresariado e as ONGs a participarem destes, numa espécie de voluntariado. No entanto, para o empresariado, o voluntariado transforma-se em lucro.

Pode-se exemplificar com o conjunto de ações desenvolvidas pelo Comunidade Solidária (Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Esporte Solidário, Artesanato Solidário). É comum ouvir-se: adote um analfabeto e registre o débito em seu cartão de crédito ou o faça via telefone ou internet. Assim, questões de ordem conjuntural e estrutural, como a fome, o desemprego e outros, são tratadas por campanhas em que cada cidadão é convidado a fazer sua parte sem que se questionem as raízes do problema.

Hoje, por exemplo, o governo trata a questão da fome sem o aprofundamento dessa manifestação de pobreza, que é social, mas sobretudo de ordem econômica e política. O problema será resolvido com a participação de todos, indistintamente, particularmente dos próprios pobres a solidarizarem-se com outros pobres.

Talvez possa parecer uma visão equivocada dos novos parceiros sociais ou uma certa intolerância política ao caminho seguido pelos atores que outrora clamavam pela

transformação social. Contudo, diante de um Estado reformado, sob uma proclamada administração pública gerencial e empreendedora, como ficou explicitado no Plano Plurianual (BRASIL, 1996) do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e de um empresariado que se encontra em disputa no mercado e ao se qual deve obediência, porque lá estão seus reais interesses, não se pode assumir outra postura.

Não há receio de que o terceiro setor venha a substituir o Estado em várias de suas tarefas, isentando-o das funções estatais essenciais (educação, saúde, política de emprego, segurança) e que tampouco o mercado possa fazê-lo, especialmente sob a lógica da concorrência e do lucro. Existe, sim, uma certa cumplicidade nessas relações em que os interesses de cada parceiro vão sendo gerenciados. Pode-se ilustrar pelas chamadas reformas do Estado, empreendidas para que esse viesse a cumprir seu papel de gestor da coisa pública ou dos interesses de cidadania, ao mesmo tempo em que deixava em favor do mercado as relações de produção de riqueza e para o empresariado a livre concorrência, agora sem a interferência da presença do Estado. O comportamento dos parceiros é de troca de interesses.

Arantes (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS, 2000) acredita que o terceiro setor passa a ser o parceiro ideal do Estado. O governo admite a necessidade da participação cidadã no processo de terceirização das funções sociais do Estado. Por sua vez, as organizações sem fins lucrativos se apresentam na forma de uma convergência, não menos surpreendente em direção ao Estado e ao mercado.

Enquanto as firmas tagarelam na autodesignada condição de novíssimos pioneiros e protagonistas da Era dos Direitos, os detentores se não dos direitos autorais dessa matriz discursiva, com certeza de sua disseminação mais combativa, acabaram descobrindo nessa arena conflitiva por natureza, por assim dizer, uma vocação profissional.[...] O fato é que também existe um mercado atraente para as iniciativas cidadãs. Ocorre simplesmente que a mais estrita observância da cláusula ‘sem-fins-lucrativos’ não é uma barreira à entrada no mundo dos negócios, podendo até representar uma senha privilegiada de ingresso (ARANTES apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS, p. 5, 2000, grifos do autor).

A realidade mostra que assim como o Estado desempenha um papel extenso e profundo na conquista de novos mercados externos e nas decisões políticas acerca das questões sociais, fortalecendo ainda mais o mercado, para o terceiro setor e seu universo de ONGs, ele também será importante referência política, na medida em que abre espaços formais de participação e de fortalecimento econômico ao garantir o financiamento da maioria das ações das ONGs e demais organizações sem fins lucrativos.

## 2.3 CONCEITUAR O FENÔMENO TERCEIRO SETOR?

### 2.3.1 Diferentes significados

Não existe um único conceito para o terceiro setor e seu conjunto de organizações, portanto é importante apresentar algumas concepções, de distintos autores, para indicar o seu significado ou identidade. Pode-se dizer que é um

Conceito abrangente e difuso, que procura agrupar uma grande variedade de instituições da sociedade civil, que se constitui com objetivos e estratégias distintas e lhe atribui um propósito comum. O elemento de identidade é o fato de tais instituições serem sem fins lucrativos, não se pautarem, portanto, pelas leis mercantis e caracterizarem-se pela promoção de interesses coletivos (FERNANDES apud BAVA apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p. 27).

Ainda para Fernandes (apud BAVA apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000), são

Organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia, do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (FERNANDES apud BAVA apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p. 28).

Por sua vez, Cardoso (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p.8), ao analisar a importância dessa modalidade de organização, destaca:

A afirmação do Terceiro Setor tem o mérito de romper com a dicotomia entre público e privado. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com sentido público [...]

O Terceiro setor, por sua vez, é um campo marcado por uma irreduzível diversidade de atores e formas de organização [...]

Hoje o conceito de Terceiro Setor é bem mais abrangente. 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.

As referências acima confirmam o fato da amplitude desse entendimento sobre o de terceiro setor e o porquê de ser tão complexo em suas relações internas e externas, destacando que isso se acentua de tal modo, que será complicado dizer, indistintamente, que o termo é um designador de unidade e identidade das organizações sem fins lucrativos.

Assim é que outros autores identificam o terceiro setor como um espaço de produção complexa, um campo onde se produzem choques de valores e tendências, dinâmico e mutável.

O terceiro setor é uma expressão com significados múltiplos devido a sentidos históricos diferenciados, em termos de realidades sociais. Atualmente não se trata mais do terciário que se contrapõe às atividades da agricultura e da indústria, mas de uma nova ordem social, que se coloca ao lado do Estado – o primeiro setor –, e do mercado – tido como o segundo setor (GOHN, 1998, p. 73).

Gohn (2002) explica que nos Estados Unidos o termo associa-se às modalidades de associações voluntárias, caráter típico da cultura americana, e ao termo mais recente sem fins lucrativos, o que implicou a inserção do terceiro setor no mundo dos negócios utilizando

outros métodos. Nos Estados Unidos, grandes empresas e pequenos e médios empresários dão apoio ou realizam investimentos nesse setor visando diminuir suas cargas tributárias. Assim, financiam fundações para gerenciar recursos voltados para obras sociais, entre estas a educação. Outros empresários criam as suas próprias fundações para diversificar seus bens ou gerir bens de espólios. Esse exemplo está sendo incorporado no Brasil.

Portanto, a base de sustentação do trato dado, atualmente, à questão social é, para Montañó (2002), o molde para a funcionalidade do terceiro setor e uma força ao projeto neoliberal que tenta acabar com as condições de direito às políticas sociais e assistenciais, quanto ao caráter universalista destas, por promoverem igualdade de acesso, com base na solidariedade e responsabilidade social e diferencial de todos os contribuintes.

No lugar das políticas sociais e assistenciais, criam-se alternativas diferenciadas de respostas às necessidades individuais (de acordo com o poder aquisitivo de cada um), no momento, não mais identificadas como direitos, mas como uma atividade com caráter de filantropia e voluntarismo ou um serviço comercializável.

Nesse século, já se começa a verificar o surgimento de uma nova moeda: o bônus por trabalho voluntário em troca de alimentos para o trabalhador desempregado e sua família ou em troca de uma vaga na escola ou manutenção de algum tipo de serviço de assistência social, ingresso para shows, exposições ou festas. Assim, essas ações devem ser mesmo do âmbito privado: família, comunidade, responsabilidade social empresarial ou da filantropia de organizações nacionais e internacionais.

### **2.3.2 Análises que fundamentam o fenômeno**

Verifica-se que existem dificuldades em se atribuir um significado mais adequado ao terceiro setor porque os estudiosos, de acordo com seus referenciais de análise, tendem a estudar o conceito sem se ater à totalidade do fenômeno. Não partem da totalidade social

desse fenômeno e, às vezes, quando tentam ver o fenômeno isoladamente, concentram-se em estudar a crise de identidade que o envolve.

Predominantemente, negam ou suprimem, também, que o Estado de classe cria para si um corpo técnico-burocrático encarregado de garantir o controle da sociedade pelas classes dominantes, ou seja, uma espécie de pacto social que tende a gerar conformismo e dependência. Isso ocorre de modo mais explícito no âmbito das políticas sociais (saúde, educação, previdência, cultura) e dos direitos, trazendo para a cena política a necessidade de equalização jurídica da ordem social, como se fosse possível fazê-lo por meio da lei.

Esse posicionamento aceito pelo terceiro setor, ao fazer parceria com o Estado e sua organicidade (multinacionais, especuladores, BM, FMI, ONU, OMC, partidos de apoio a esses governos), faz com que se perca o horizonte da crítica a essas relações. Por essa ótica enxerga-se a sociedade civil e a cidadania abstratamente, quando na visão liberal isso tem um sentido bem definido.

No pensamento liberal, a sociedade civil é expressão dos interesses particulares, da 'iniciativa' privada. Conceito originalmente elaborado a partir da prática econômica como portadora em si mesmo de uma racionalidade e de uma subjetividade criada e marcada por um ente meta-histórico: o mercado. Essa racionalidade do mercado clarifica também o campo de toda racionalidade política possível. O conceito de sociedade civil refere-se, nessa perspectiva, às instituições privadas e expressa as 'regras do jogo' (DIAS, 1996, p.112, grifos do autor).

Logo, ao mesmo tempo em que essa concepção se consolida ela também passa a negar as classes e, além do mais, assume a tarefa de controlar e regular o Estado. Como reafirma Dias (1996), esse conceito de sociedade civil aparece caracterizado por uma 'neutralidade' classista. No nível de sua aparência e de sua autojustificativa, a sociedade capitalista é o terreno das individualidades, da negação das classes.

O fenômeno é estudado, diz Montañó (2002), fazendo-se um recorte da totalidade social em espaços distintos de ação social, política e econômica, respectivamente centradas nas áreas do terceiro setor, do Estado e do mercado. Essa visão reduz cada setor a um sistema e/ou estruturas isoladas.

Uma das debilidades que dificultam o entendimento do que seja o terceiro setor está condicionada ao fato de se afirmar que esse setor resolveria a dicotomia entre o público e privado ao tornar-se a materialização do público não-estatal. Isso significa o reconhecimento de uma terceira esfera de propriedade que se coloca entre o Estado (espaço do público) e o mercado (espaço do privado) – o terceiro setor público e não-estatal. Mas se o terceiro setor é considerado a sociedade civil, então ele seria o primeiro setor, porque esta é anterior ao Estado e ao mercado (MONTAÑO, 2002).

Por sua vez, Fernandes (1994) esclarece que esse conjunto de organizações e iniciativas privadas que compõem o terceiro setor visam à produção de bens e serviços públicos, não geram lucros e respondem a necessidades coletivas. Por isso, não podem gerar um patrimônio particular.

O terceiro setor engloba todo um conjunto de organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, criadas e mantidas com base, também, na participação voluntária, atuando particularmente no campo social, pautando suas ações nos problemas enfrentados nas diversas regiões do mundo. Para o autor supramencionado, é correto (sensato) distinguir esse terceiro setor tão dinâmico entre as formas legais e informais de solidariedade social e se pode esperar uma expansão desse setor para além das linhas atuais de exclusão. Segundo essa lógica, o terceiro setor distingue-se na afirmação de valores, no questionamento ao Estado e ao

mercado, fonte e fim das ações voluntárias que o levam a dizer que ambos, mercados e Estados, não são esferas independentes e intocáveis.

Pelo que se pode observar, para Fernandes (1994), os pressupostos dessas relações constitutivas do terceiro setor têm por base a democracia, não estão limitadas ao âmbito do Estado e incluem a cidadania. Não pensam em exercer uma ação substitutiva em relação ao Estado, mas dar expressão ao sentido que esse novo associativismo assume diante este.

Percebe-se que Fernandes (1994), ao destacar a dupla negação, não-governamental e não-lucrativa, faz crer que antecipa algo que se deu em 1995 com a reforma do Estado brasileiro, ou seja, que há um terceiro tipo de propriedade – o público não-estatal. Podem-se destacar trechos do seu discurso que justificam esta visão:

Não apenas o governo, mas nós também, organizações e iniciativas privadas, temos uma função pública [...] Não geram lucros, mas, são autogeridas assim como empresas no mercado. É esse caráter que faz o terceiro setor – não ser condicionado pelo lucro e pelo poder [...] Não fazem parte do governo, não se confundem com o poder do Estado [...] Não estão no governo e não serão governo [...] Enquanto os serviços oferecidos pelo Estado são financiados por impostos compulsórios, os serviços oferecidos pelo terceiro setor dependem, em grande medida, de doações voluntárias [...] Incluir despesas alheias na minha contabilidade é a expressão econômica da tese moral que alimenta a dinâmica do terceiro setor: importar-se com o outro (vizinhos, marginalizados, estrangeiros distantes, gerações futuras, etc.) é parte constitutiva da consciência individual [...] Palavras como gratidão, lealdade, caridade, amor, compaixão, responsabilidade, solidariedade, verdade, beleza, etc., são moedas correntes que alimentam o patrimônio do setor (FERNANDES, 1994, p. 24).

Mas o terceiro setor não se limita somente às ações relativas às políticas sociais, hoje ele incorpora, também, a necessidade de auto-reproduzir-se e suas formas organizativas são atingidas pela lógica das corporações. O terceiro setor passou a formar um mercado de trabalho específico e abrangente, tanto da formalidade quanto da informalidade, influencia a

legislação nos diversos domínios e condiciona orçamentos de governos, de empresas e dos indivíduos.

O fenômeno terceiro setor é distinguido por Thompson (apud FERNANDES, 1994) como um conjunto mais amplo e heterogêneo de organizações sem fins lucrativos, que possuem diversos interesses e agendas. É um grupo dialético e contraditório que começa a explorar novos diálogos e uma nova cultura cidadã. Não há como dizer que o papel do terceiro setor seja este ou aquele.

Esse setor fortalece-se no mesmo momento em que a história mostra um capitalismo liderado pela aliança euro-americana, que tem conseguido se impor, diante dos países do terceiro mundo, pelo poderio de suas empresas transnacionais, pela força dos aparelhos repressivo-militares, pelos meios de comunicação de massa e, de certa forma, com a ajuda dos intelectuais que abandonaram os paradigmas do conflito para difundirem uma lógica excessivamente individualista, a-histórica, no sentido de história constituída por uma multiplicidade de forças e elementos constitutivos das relações sociais.

De acordo com Bava (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p. 29), a teoria do terceiro setor foi produzida, inicialmente, por economistas dos Estados Unidos

Assume como axiomas a hegemonia das leis de mercado, a incapacidade do Estado em atuar como regulador do pacto social e a necessidade de uma ação social eficaz, capaz de enfrentar os crescentes problemas sociais nos setores da sociedade mais penalizados por este novo modelo de concentração acelerada do capital e da renda. Essa teoria transfere a responsabilidade pela garantia da coesão social para as empresas e as entidades sem fins lucrativos, que, em aliança, teriam o papel de amenizar os efeitos socialmente perversos da lógica do mercado.

Assim, na tentativa de explicitar o que é o terceiro setor e a realidade em seu entorno, vão surgindo as micro-explicações que servem para dar conta de microproblemas e não da totalidade desse fenômeno.

Pode-se dizer que as diversas faces do terceiro setor correspondem às diversas mutações sofridas pelo trato da questão social no mundo.

### 2.3.3 Terceiro setor segundo os organismos internacionais

O terceiro setor é um parceiro interessante, tanto para o Estado quanto para os organismos internacionais<sup>23</sup>, uma vez que ele passa a executar as políticas sociais, para atores sociais que interessam a estes. Já se destacou esse caráter quando se tratou da reforma do Estado. “Mais de 70% dos projetos apoiados pelo Banco Mundial, aprovados no ano 2000, envolviam organizações não governamentais (ONG’S) e a sociedade civil de alguma maneira” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL, 2002, p. 23).

As instituições multilaterais e o próprio Banco Mundial defendem que o terceiro setor, tendo na liderança as ONGs, tem um papel importante de executor das políticas sociais em parceria com o Estado e complementarmente a este.

Os representantes do Banco Mundial no Brasil indicam como parceiros preferenciais para efetivar as *Estratégias de mobilização: educação para todos/todos pela educação*, os pais, alunos, empresários, sindicatos, intelectuais, imprensa, governantes e políticos e as ONGs.

O economista do Banco Mundial, Castro (1994), diz que

As ONGs entram onde o Governo não dá conta. É uma presença positiva e que, por isso, muitas vezes incomoda o monopólio da ação do Estado. Sobretudo, quando este vira monopólio da inação do Estado. Mas as ONGs, por sua própria natureza, são heterogêneas. Vale tudo. Algumas são apenas o cartão de visita do dono. Outras são ingênuas, bem intencionadas ou amadorísticas. E outras são preciosas. É contraproducente tratá-las como um bando homogêneo sobre o qual se possa dizer coisas bem definidas. Merecem medalha ou cadeia? É preciso separar o joio do trigo (CASTRO, 1994, p. 8).

---

<sup>23</sup> Para conhecer mais sobre as relações entre as ONGs e os Organismos Internacionais, indica-se o livro de VIEIRA, 2001.

Essa justificativa da ineficácia ou ausência do Estado nos serviços essenciais, para justificar a presença do terceiro setor, apenas tem contribuído para que os organismos internacionais identifiquem esses parceiros como necessários permanentemente.

Quando se trata do direito à educação básica, que na Constituição Federal de 1988 passou a ser assegurada como dever do Estado, mas que este alega não poder assegurá-la sozinho, fortalecem-se os argumentos de organismos internacionais de que a parceria ONGs – empresariado é mais competente para o trato da questão.

Esse comportamento vem alimentando o interesse pelo empreendedorismo social e a parceria de ONGs com grupos empresariais. Estes, promovem, inclusive, concursos entre ONGs e trabalhos de voluntariado e filantropia. Para o escolhido são atribuídas premiações, publicação da experiência ou mesmo adoção da ONG.

Ainda, nesse propósito de ajuda, os empresários fazem campanhas estimulando o consumo de seus produtos, de cujo percentual de venda sairá uma cota de ajuda a ONGs, a projetos do governo ou a indivíduos que tenham contribuído voluntariamente para minimizar o analfabetismo ou qualquer outra manifestação de pobreza. Esse comportamento tem acrescido lucros, ainda mais, com o marketing social que permite sensibilizar o consumidor a abraçar a causa.

No Brasil, tornou-se comum ler-se nos semanários: compre as marcas que vão ajudar você a ajudar muita gente. Compre Johnson's Baby, Sundown, Jontex, Sempre Livre, Carefree, Neutrogema, Clean & Clear, Band-aid, Cottonets, Johnson & Johnson Reach, Johnson's Bio, Banho a Banho, Perfex, Johnson & Johnson First Aid. Sua ajuda vale ouro. "Com a ajuda da Johnson & Johnson eu vou aprender a ler o que está escrito aqui" (MARIE CLAIRE, 2003, p.18-20). Ou ainda se veiculam os apelos do empresariado internacional, via mídia, pelas vozes de dois apresentadores: Uma casa por dia e todo dia R\$ 40 mil em produtos Nestlé para instituições. "Nestlé e você. Junta Brasil. Compre as marcas NESCAFÉ,

NESCAU, ALPINO, Moça, Chambinho, Maggi, Molico, Chandelli, Suflair, Nesfit e erradique a fome no Brasil” (ISTOÉ, 2003, p.4-5).

Por outro lado, são as redes bancárias (Bancos Itaú, Bradesco, Banco do Brasil) empresas (Odebrecht, Natura, C&A, Globo, Xuxa Produções), estimulando ou promovendo programas educacionais, apoiando projetos culturais, de assistência e outras modalidades de ações realizadas por ONGs e demais organizações do terceiro setor, como Projeto Axé (BA), Travessia (SP), Manguerê (MA), Viva Rio (RJ), Fundação Airton Sena, que se engajam nas campanhas sem desvestir-se, porém, de suas características empresariais: o que vão lucrar com esse investimento social.

Os Organismos Internacionais aplaudem essas iniciativas e promovem as ações desses parceiros, que consideram ideais. Hoje o Banco Mundial financia fóruns da cidadania, estimula reuniões para estabelecimento de parcerias, promove congressos e encontros de instituições e movimentos sociais, financia projetos, apóia publicações de experiências cidadãs e campanhas educativas.

Isso não ocorre ao acaso, é a expressão do que se pode chamar de ação de cidadania empresarial pela educação e contra a fome entre os miseráveis, contribuindo para acumular mais e mais capital.

Hoje o governo brasileiro faz o discurso elegendo a sociedade organizada como parceiro ideal para o combate à miséria e uma de suas principais conseqüências: a fome. Mas, no plano do discurso, não se coloca para a sociedade a causa do crescimento da pobreza, da violência e de outros males de uma sociedade capitalista.

Convém ressaltar que esse referencial de terceiro setor como sinônimo de responsabilidade social solidária e de desenvolvimento é bem contrário àquele que defende

um desenvolvimento sustentável a partir de uma nova ordem institucional e econômica, capaz de subordinar a lógica do mercado à regulação do interesse público.

É preciso revigorar e aprofundar os mecanismos democráticos de controle social sobre o conjunto das atividades sociais, aí incluídas a economia, a participação política a ação do Estado e de seu novo parceiro o ‘terceiro setor’/ONGs. Trata-se de uma outra proposta de reforma do Estado, cujo objetivo não é a maximização dos lucros do grande capital, mas a melhoria da qualidade de vida da população (BAVA apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000 p. 49, grifo do autor).

A maioria das ONGs, hoje, tem um comportamento de forte apego ao empresarial, à despolitização, ao consenso entre as elites, visando definir os caminhos ou descaminhos das políticas sociais. Tal postura tem fortalecido o individualismo, a localização e a fragmentação dos problemas sociais, negando, de certa forma, a necessária compreensão do social pelo seu movimento.

Esse comportamento propiciou a legalização das Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento Social reconhecidas pela Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Lei 9.790, sancionada em 1999, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. A Lei regulamentou o novo associativismo, que é privado, porém público.

Diante desse universo tão complexo de expansão das ONGs é que se propôs realizar estudos, tanto sobre as relações dessas organizações com o Estado e com a sociedade civil quanto sobre as ações na promoção da educação básica. Nesse processo, busca-se identificar qual o caráter desse trabalho “não-lucrativo” diante das profundas transformações sociais ocorridas.

Desse modo, o princípio da responsabilidade coletiva da sociedade é substituído pelo princípio de uma solidariedade em que os sujeitos que são atingidos pelos problemas sociais ficam à mercê da beneficência individual, empresarial, ou do Estado, mas em áreas restritas,

onde a população corre risco. Assim, direito é confundido com acesso à filantropia voluntária, temporária, concedida pela bondade de cidadãos responsáveis e solidários.

#### 2.3.4 Composição do terceiro setor

A constituição do terceiro setor é tão indefinida quanto as tentativas de se demarcar a sua origem. Segundo Acotto e Manzur (apud Montaña, 2002), nos I e II Encontros Ibero-Americanos de Filantropia, realizados na Espanha e no México, no III e IV Encontros Ibero-Americanos do Terceiro Setor, realizados, respectivamente, no Brasil<sup>24</sup> e na Argentina, o termo terceiro setor se tornou reconhecido e ampliado. Incluíram nesse setor as organizações privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas e de associação voluntária.

Para outros autores (SALOMON; FERNANDES apud MONTAÑO, 2002), apenas as organizações formais, atividades informais, individuais e *ad hoc* devem ser consideradas integrantes do terceiro setor. Acotto e Manzur (apud MONTAÑO, 2002), que discordam da possibilidade de se considerarem as fundações como pertencentes a este setor e questionam: seriam os movimentos de lutas classistas, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (Farc), Chiapas, movimentos violentos ou insurrecionais de massa, lutas civis, étnicas e raciais integrantes do terceiro setor?

Entre os componentes do terceiro setor são incluídas as Organizações Não-Governamentais (ONG), as Organizações Sem-Fins-Lucrativos (OSFL), as Organizações da Sociedade Civil (OSC), as Organizações Sociais (OS), as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categorias, os clubes, as instituições culturais e religiosas. Como se pode constatar, há uma mesclagem de sujeitos, espaços e organizações distintas sob um mesmo teto, o que implica dificuldade para

---

<sup>24</sup> Nesse encontro, realizado em 1996, no Rio de Janeiro, teriam as concepções de terceiro setor chegado ao Brasil.

classificá-las ou reconhecer sua identidade. Em função disso, o número de organizações que se auto-intitulam sem fins lucrativos, não-governamentais e/ou voluntárias pertencentes ao terceiro setor é enorme.

No final dos anos 90, Bedin (2001) informa que havia, aproximadamente, cinco mil ONGs internacionais, das quais 50% foram criadas nas últimas duas décadas. Se computadas, em sua totalidade, incluindo os âmbitos religioso, nacional e internacional, o número aumenta para mais de 30 mil ONGs.

Porém, ao consultar-se os documentos da Associação Brasileira de ONGs do ano de 2000, encontra-se a indicação de que esse número se multiplica totalizando aproximadamente 150 mil ONGs. Na verdade, faltam dados mais consistentes sobre a atuação e o número de ONGs que existem no mundo, e principalmente no Brasil. Dados de 2003 informam que associadas à ABONG, existem 248 ONGs e que 80% delas se dedicam à educação.

A opinião predominante liga a expansão das ONGs, especialmente, às questões de ordem social decorrentes do vigor com que o capitalismo avança, apesar das crises. Mas, a grande concentração do poder econômico no mercado e a necessidade de redefinir o papel do Estado nesse contexto implicaram a fragilidade do Estado em corresponder aos interesses políticos e sociais da maioria dos cidadãos, ou seja, a dimensão pública de gestão do Estado foi atingida em função dos interesses do capital justificando a necessária participação da sociedade civil.

As orientações neoliberais colocaram (não só para o Brasil) como prioridade na ordem do dia a Reforma do Estado, indicando que para isso seria necessário mobilizar a sociedade civil, visando estabelecer um pacto de governança.

É exatamente no contexto da crise de governabilidade e governança que se fortalece a teoria explicativa da importância de o terceiro setor vir-a-ser um parceiro do Estado na

promoção das políticas públicas, momento em que as ONGS passam a integrar esse setor ampliado da sociedade civil.

A Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) fortaleceu o terceiro setor, que, além de atuar num universo amplo de setores, já oportunamente citados, se faz presente também na economia informal, criando cooperativas de produção que atuam em parceria com outras ONGs internacionais e grupos empresariais, por vezes já terceirizando serviços e gerando empregos temporários e agindo, em parceria com o Estado, no desenvolvimento de programas tais como a merenda escolar.

Outra constatação é a de que os trabalhadores do terceiro Setor, em sua maioria, trabalham sem ter qualquer tipo de garantia que lhes assegurem direitos trabalhistas e previdenciários, gerando um exército de trabalho que tem sua importância medida pelas horas de doação de seu tempo e de sua força de trabalho.

As questões sociais da pobreza, em particular, que motivam o trabalho desse novo associativismo são as mesmas que podem colocar obstáculos à acumulação (valorização) do capital. A própria existência dessas relações pode ficar comprometida pelo agravamento das circunstâncias em que a população pobre se encontra e do horizonte político que o terceiro setor passe a assumir.

### **2.3.5 O terceiro setor inclui as ONGs**

A lógica de estruturação de um terceiro setor no Brasil, desde os anos 90, foi assimilada por setores do governo e da sociedade civil, sob a defesa de estruturação de uma nova lógica social.

O terceiro setor integraria todas as organizações não-governamentais e não-lucrativas, e que, além do mais, se intitulam autogovernadas. Desse modo, as ONGs são parte desse setor. Hoje, ao passarem a ser financiadas por organismos, muitos destes governamentais, por

meio das parcerias ou contratações pelas esferas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para desempenhar, de forma terceirizada, as funções a elas atribuídas perdem o seu dito caráter não-governamental e parte de sua autonomia.

Efetivamente, a inclusão das ONGs no terceiro setor traz uma outra questão, a da seletividade dos parceiros pelo Estado, mercado e organizações internacionais. Sabe-se que existem exigências (econômicas, políticas, culturais) para que essas organizações tenham acesso a financiamentos. Dentro do terceiro setor, as ONGs estão fortemente condicionadas pelas políticas econômicas e sociais. A maioria não tem a autonomia que pretende na escolha de objetivos e metas, modalidade de projetos, aplicação de recursos, áreas de atuação e de gestão.

A não-lucratividade das ONGs também é questionável quando se trata de um terceiro setor abrangente, que inclui diversos tipos de organizações e quando se verifica que, por meio da responsabilidade social, muitas organizações realizam a difusão de suas marcas, fazem a melhoria de sua imagem, isentam-se de impostos, aumentam a venda de seus produtos, pagam assessorias, técnicos qualificados e funcionários, conforme a sua missão. Direta ou indiretamente, elas têm algum lucro, o que contribui para ampliar sua atuação tanto no Brasil como internacionalmente.

Muitos dos recursos recebidos em parceria se destinam a aumentar o patrimônio ou são aplicados em gastos operacionais dessas organizações. Um bom exemplo ocorreu no Estado do Maranhão, quando a parceria com a Associação de Saúde da Periferia (ASP), o Centro de Estudos Político-Pedagógicos (CEPP), a Fundação KELLOG (norte-americana) e a Prefeitura Municipal de São Luís, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), deixou para a primeira organização, ao término do projeto de educação realizado em escolas das áreas rurais desse município, um veículo Kombi, uma filmadora, computadores, impressoras, uma máquina copiadora, uma máquina fotográfica, um aparelho de som, um

aparelho de ar condicionado, armários, livros etc. Foi tudo incorporado ao patrimônio da ASP ao invés de constituir o patrimônio das escolas integrantes do projeto, estas necessitadas de recursos materiais. Ressalte-se, ainda, que essa organização era apenas responsável pela gestão financeira, pois a gestão pedagógica e execução das atividades na escola e na comunidade eram realizadas pelo CEPP.

Outro aspecto relevante são os salários dos técnicos e dirigentes dessas organizações. Esses profissionais recebem salários diretos e usam das prerrogativas de dirigentes e técnicos quando participam de eventos (hotéis, viagens, inscrições em congressos e fóruns nacionais e internacionais, diárias) ou para publicação de seus escritos (livros, jornais, cartilhas, revistas) ampliação curricular, reconhecimento público e aval para candidaturas a cargos eletivos e para as diversas esferas de governo e para outras instituições.

Hoje, há um contingente significativo da sociedade que goza de certa influência política, social, cultural, ao criarem para si ONGs que lhe dão retorno político, intelectual e financeiro, com benefícios questionáveis de seu trabalho para a situação-alvo.

O terceiro setor ampliou-se significativamente com a criação de fundações de empresas nacionais e multinacionais. Estas, no início de suas ações, atuam com o aval da população, para, em seguida, de modo particular, se tornarem autônomas e estabelecerem novas parcerias, modalidades de projetos e escolher áreas e sujeitos a serem atendidos. Pode-se citar, por exemplo, a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança (ABRINQ), a Fundação Natura Cosméticos, a Fundação Azaléia, a Fundação Odebrecht, a Fundação O Boticário, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Acesita, a Fundação Bradesco, a Fundação Xuxa Meneghel e a Fundação Itaú, as quais, na década de 90, passaram a se intitular de novo empreendedorismo social solidário, na busca do desenvolvimento com sustentabilidade, fortalecendo o discurso da responsabilidade social.

Bava (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000) não acredita que essa lógica do terceiro setor possa vir a se consolidar e para tanto identifica contradições no discurso que defende essa diminuição, cada vez maior, do Estado, pois nos países centrais do capitalismo a sustentabilidade desse setor ocorre, predominantemente, com o financiamento dos fundos públicos e dinheiro dos impostos, ou seja, pelas mãos do Estado. Ele constatou que, em uma pesquisa realizada nos EUA, Inglaterra, França Alemanha, Itália, Hungria e Japão, as doações voluntárias e caritativas não são a principal fonte de apoio, mas as taxas e os encargos sobre serviços, que somam 47% da renda do terceiro setor. O financiamento por parte do governo corresponde a 43%. As doações particulares de indivíduos, empresas e fundações não chegam a 10%.

Discorda-se do autor, porque a lógica dominante é a da parceria público/privado, portanto da sustentabilidade do terceiro setor, proporcionada pelas verbas públicas, uma vez que ele não é burocratizado, é mais ágil e chega mais facilmente onde está a demanda.

Mesmo que o autor, acima citado, identifique, por um lado, que essas políticas implementadas pelo terceiro setor ocorrem pelo acirramento das contradições sociais entre ricos e pobres, as quais produzem “ilhas de excelência cercadas por um mar de pobreza” (BAVA, 2000 apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, p. 48), nem o Estado e nem o terceiro setor pretendem superar essa realidade, pois a estratégia é atender aos grupos mais pauperizados com programas assistencialistas, tais como: renda mínima, segurança alimentar, entre outros de caráter compensatório visando minimizar efeitos sociais da lógica capitalista de mercado.

Por outro lado, mesmo que essas políticas sejam imediatamente necessárias, não existem, neste momento, referências capazes de subordinar a lógica do mercado ao interesse público, portanto é difícil supor que as ONGs tenham essa capacidade.

Convém ressaltar que para os países pobres ou em desenvolvimento, a realidade concreta aponta, cada vez mais, para a tentativa de maximização dos lucros do grande capital e de seu domínio no mundo, uma vez que os projetos político-sociais propostos como alternativas de superação da pobreza, gerada ao longo de toda a história do capitalismo, têm sido corroídos pelas políticas econômicas, pela corrupção, pelas práticas do Estado como espaço do público orientadas pelos organismos internacionais (Banco Mundial, ONU, OMC, FMI) e até por interesses econômicos camuflados por uma ideologia belicista.

As ONGs, ao contrário das instituições intergovernamentais, organismos internacionalmente e intencionalmente criados pela associação de Estados, em razão de transferirem problemas semelhantes para um fórum comum e em favor dos seus interesses primordiais, uns de caráter regional (Organização dos Estados Americanos – OEA), outros de caráter mais universais (ONU, OIT, OMC) e outras instituições mais específicas (com finalidades econômicas, militares, científicas, culturais, sociais), apresentam-se, no atual contexto do terceiro setor, auto-intitulando-se de “estruturas voluntárias da cidadania” (BEDIN, 2001) ou seja, alegam não haver uma intencionalidade em sua criação mas situações geradas voluntariamente, desinteressadamente que fomentam o seu surgimento.

Para o autor, a ampliação das ONGs não está somente vinculado aos espaços vazios deixados pela estrutura estatal, mas, também, ao vazio das ações de organizações internacionais criadas sob o consentimento dos Estados modernos, ao que se acrescentaria, dos movimentos sociais, sindicais e partidos políticos diante da conjuntura atual.

## 2.4 AS ONGs

Há uma elasticidade de termos e de identidades reinante a dificultar que se separem as ONGs do terceiro setor. Elas são identificadas e fortalecem suas identidades em decorrência de diferentes relações sociais e conjunturas político-econômicas. Quanto mais se criam ONGs e mais elas se consolidam politicamente, mais difícil torna-se distingui-las no universo do terceiro setor.

Nos anos 90, por exemplo, as ONGs, ao assumirem uma identidade institucionalizada, e se incorporarem ao terceiro setor, perderam sua identidade ligada às questões democráticas e de justiça social, tão marcantes na segunda metade dos anos 80, porque o leque de alianças que esses organismos têm feito, em nome de parcerias e de solidariedade, colocam-nos no mesmo padrão de assistencialismo promovido para aplacar possíveis reações da sociedade às políticas do Estado capitalista.

A trajetória histórica percorrida pelas ONGs pode subsidiar a busca de entendimento de por que essas organizações passam a interagir com o Estado e o mercado na promoção das políticas sociais, destacadamente a política educacional.

### 2.4.1 Breve histórico

As atuais ONGs consolidam-se nas sociedades latino-americanas nos anos 70 a partir do jogo de interesses nacionais (apoio aos movimentos sociais, ações comunitárias), sob o apoio de agências internacionais que tinham interesse em parceiros locais (para formulação, acompanhamento da execução e prestação de contas de seus projetos para o terceiro mundo), com personalidade jurídica.

Muitas organizações internacionais não apoiavam as ONGs em si, mas como agências de cooperação internacional (a maioria não-governamentais) financiavam alguns de seus projetos, especificamente aqueles de interesse daqueles organismos ou dos governos dos países de origem dessas organizações, sendo a maioria da Europa, Canadá e EUA.

Um *pool* de organizações que já atuavam no Brasil desde os anos 60 se firmam e passam a dar diretrizes e modelos de atuação para as ONGs brasileiras, como as Fundações Ford, a Rockefeller, a Kellog, a Mc Carthur, a United States Development Agency (USAID), e a Aliança para o Progresso, todos integrantes da filantropia empresarial do Estado americano. Além dessas, as ONGs vindas da Holanda: ICCO (protestante), Cebemo (católica), Novib (secular, de perfil social democrata); da Alemanha: Pão para o Mundo, EZE e EMW (protestantes) Miserior e Adveniat (católica) GPZ (agência de governo específica para relações não-governamentais; da Inglaterra: Christian Aid (protestante), Cafod (católica), Oxfam (secular); da França: CCFD (católica), Címade (protestantes), Fundação de França (secular); da Suécia: Ajuda Luterana Sueca (Igreja dominante), Diakonia (igrejas minoritárias); da Suíça, organizada por Cantões, Cáritas (rede de apoio a projetos de iniciativa católica); de Genebra: ODA (Official Development Assistance), marcada pelo interesse geopolítico (militar), pela ajuda a países árabes, Honduras e El Salvador na América Central – todas da Europa (FERNANDES, 1994).

Até os anos oitenta, os movimentos sociais e a comunidade no Brasil relacionavam-se através de redes de comunicação<sup>25</sup> interativas. Após a ditadura, surgem outras formas associacionistas formadas por associações voluntárias que atuavam por meio de proposições voltadas para o esporte, as artes, o lazer, a profissão e a representação. Nesse cenário, as ONGs e os movimentos interagem com as associações de caráter reivindicativo, apoiando-as, e não como provedoras de políticas sociais. Assim, “as ONGs formam-se como um campo de

---

<sup>25</sup> Redes de Comunicação interativas ou macrointencionais em que o produtor social se comunica com reeditores, que, por sua vez, se comunicam com os produtores. Consultar TORO; WERNECK, 1996. Uma rede pode interligar pessoas, entidades, pessoas e entidades ao mesmo tempo. Constituem-se com base em objetivos que visam à circulação de informações, formação de seus membros, laços de solidariedade, realização de ações em conjunto. Para ver mais sobre o assunto: WHITAKER in VEIGA; RECH, 2001.

organizações, agentes, práticas, crenças e discursos, constituído por três feixes de relações: para baixo, com as bases; horizontalmente, entre si; e, para cima, com as agências de cooperação” (LANDIM apud HADDAD, 2000, p. 27).

Um dado importante a registrar é que aproximadamente 70% das ONGs surgiram no Brasil após 1975, e daí em diante passam a ter outra visibilidade. Elas se adequaram às características atuais, explicitadas pelos interesses do primeiro e segundo setores, e se tornaram o filtro necessário a selecionar as demandas em direção ao Estado e ao mercado.

A Associação Brasileira de ONGs (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2002), que congrega mais de 248 ONGs no Brasil, declara em seus discursos que nasceu de uma trajetória histórica cujo perfil político é caracterizado por uma

tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2002, p. 11).

Uma vez que, permanentemente, surgem instituições no amplo terceiro setor para tratar da cidadania, da fome, do desenvolvimento sustentável, da educação básica, dos meninos e meninas de rua (crianças e jovens em situação de risco), dos negros, das mulheres, dos índios, do meio ambiente, das doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), da síndrome de imunodeficiência adquirida (AIDS), dos idosos, da defesa civil e das creches, as ONGs passam a integrar o terceiro setor ou a disputar o mesmo espaço.

Isso implica desde a busca de financiamento à participação nos governos, nos conselhos dos organismos internacionais às lutas pelos direitos civis, à luta política, no campo jurídico e, finalmente, à atuação nos programas e projetos alternativos de geração de emprego, renda e de desenvolvimento auto-sustentado, bem como campanhas e fóruns mundiais de todas as nomenclaturas.

Nessa trajetória histórica das ONGs no Brasil, constata-se uma mudança do caráter político, decorrente da própria correlação de forças políticas no interior da sociedade brasileira. Assim, assumem um papel dúbio, ora estão no horizonte da crítica mais radical ao sistema capitalista, ora estão associadas a setores que representam o capital (os empresários, as elites preocupadas com a violência, a fome, os adolescentes, por exemplo).

Na leitura da carta de princípios da ABONG, observa-se que ela e seus filiados defendem um pacto de cooperação com o capital, no momento em que expressam seus compromissos e suas crenças na possibilidade de humanização do capital ou de uma globalização centrada na humanização. A ABONG declara que as ONGs, filiadas a ela, objetivam:

Afirmar sua autonomia perante o Estado e a sua independência diante dos organismos governamentais, condicionando possíveis parcerias ao seu direito e capacidade de intervir na discussão, formulação e monitoramento de políticas;

Estimular a parceria entre suas associadas e com outras organizações da sociedade civil, de modo a racionalizar recursos e fortalecer ações conjuntas, defendendo e lutando pela harmonia e respeito entre ela, de modo a fazer dessa prática, referência exemplar na sociedade;

Defender uma relação com a cooperação internacional baseada na autonomia, solidariedade, respeito e transparência (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p. 12).

Não causa surpresa esse comportamento da ABONG, uma vez que seus associados, mesmo reiterando que procuram “unir o compromisso ético de superar as desigualdades e exclusão social – respeitando as diferentes formas de manifestação cultural – com o compromisso político de construir cidadania, buscando colaborar com o processo de desenvolvimento sustentável, democrático e justo da sociedade brasileira” (ABONG, 2000, p. 17), não deixam de estar integrados à lógica do capital, pelos mecanismos de parceria que visam diminuir a presença do Estado e fortalecer essas organizações, transformando as questões sociais em questões seletivas, focalizadas, temporárias e de responsabilidade filantrópica.

Cada organização, conforme a conjuntura histórico-social, vai transformando suas modalidades de atuação. A ABONG não responde pelas ações do universo do terceiro setor, hoje, porque não congrega todas as ONGs e outras modalidades de associativismo. Não pode fazer um discurso de radicalidade contra o Estado e a lógica mercantil que o move porque, tanto as autoridades do aparelho de Estado lhe acenam, como também ela (a ABONG) e outras organizações do terceiro setor tomam assento nos postos-chave dos conselhos e órgãos do Estado, especialmente nos ministérios e secretarias responsáveis pelo social. O novo caráter das ONGs implicou, inclusive, o lançamento anual de um manual para aquisição de fundos públicos.

Arantes (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000) destaca também um outro fenômeno que vem ocorrendo no Brasil. De uns tempos para cá, autoridades governamentais desandaram a gesticular e discursar como se fossem militantes de uma ONG que congrega todas as ONGs, misteriosamente eleitos pela mão invisível do destino para advogar a boa causa da sociedade.

Por esses e outros motivos já elencados, as ONGs incorporam-se ao terceiro setor e passam a atuar em espaços cada vez mais amplos, marcando destacada presença na promoção da educação básica e profissionalização dos pobres.

#### **2.4.2 Tentativa de definição**

Conforme a ABONG, as ONGs são definidas como

Entidades, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, que tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2002, p. 01).

Outros autores conceituam-nas como

Organizações sem fins lucrativos, autônomas, isto é, sem vínculo com o governo, voltadas para o atendimento das necessidades de organizações de base popular, complementando a ação do estado. Têm suas ações financiadas por agências de cooperação internacional, em função de projetos a serem desenvolvidos, e contam com trabalho voluntário. Atuam através da promoção social, visando a contribuir para um processo de desenvolvimento que supõe transformações estruturais da sociedade. Sua sobrevivência independe de mecanismos de mercado ou da existência de lucro (LANDIM; WILLIAMS apud TENÓRIO, 2003, p.26).

Segundo Fernandes (1994), as ONGs têm as seguintes caracterizações ou as seguintes funções interessantes ao Estado e ao mercado, a partir da década de 90:

- os recursos e bens acumulados por essas organizações não se convertem em patrimônio dos seus executivos;
- os responsáveis legais não têm remuneração por meio de salários;
- não há herdeiros;
- quando o criador de uma ONG morre, outra pessoa assume a direção;
- quando uma ONG extingue suas ações, seus bens devem ser transferidos para uma outra ONG com mesmo gênero de atuação;
- não são governamentais, mas seus fins têm características dos serviços públicos prestados pelo Estado e demais setores da sociedade;
- seus quadros são treinados para pensar, de modo estratégico, como atender às demandas socioculturais que não são satisfeitas pelo Estado e pelo mercado;
- as ONGs não falam em nome de terceiros; fazem-no em seus nomes;
- transferem para o campo do trabalho social a livre iniciativa, o empreendedorismo e a concorrência;
- podem multiplicar-se indefinidamente, em função das demandas e das iniciativas, sem criar problemas de legitimidade;
- trabalham para e com outros setores e instituições fortalecendo as suas ações. Como exemplo podem-se citar os sindicatos, as associações, os movimentos sociais, as redes sociais, as igrejas, os órgãos do governo, as universidades, a mídia e os grupos empresariais;

- realizam a inovação institucional dos projetos, buscando agir com mais racionalidade e atendo-se à relação custo-benefício, com o incentivo da filantropia e voluntariado.

### **2.4.3 As ONGs e os organismos internacionais**

A relação das ONGs com organizações financiadoras e com outros organismos internacionais antecede as características atuais destas organizações e de suas relações com o Estado. Apesar de, na atualidade, serem bastantes fluidas as diferenças entre cada organização que se apresente como não-governamental e não-lucrativa. Há, hoje, um debate em curso visando resgatar ou definir fronteiras mais claras de identidade entre estas diversas organizações.

Diferentemente dos anos 70 e 80, quando atuavam politicamente no âmbito da sociedade civil organizada e de movimentos sociais, sem relações de dependência com o Estado e empresas privadas e sem estratégias de marketing (ou seja, não encerravam um “produto” a ser vendido/comprado, apoiando-se em algumas instituições internacionais – agências financiadoras), as ONGs atuais foram estabelecendo novas relações e se consolidando como sujeitos de ação e não mais de apoio, como prestadoras de serviços, cada vez mais, afeitas às exigências de produtividade (relação custo-benefício).

Ao se dividirem por concepções, crenças, posições políticas etc., também se organizam em função de temas, mandatos específicos e em busca de financiamento, cujos efeitos podem ser vistos na mudança de rumos da cooperação internacional e do comportamento na promoção de políticas sociais pelo Estado.

As ONGs latino-americanas, mais destacadamente as brasileiras, adaptam-se, num relacionamento com múltiplos parceiros, adotando os temas de interesse mútuo (ou por vezes ao financiamento), competindo por recursos e correspondendo ao modelo controlador e fragmentado de cooperação internacional<sup>26</sup>, como se pode observar na tabela abaixo, acerca do amplo leque de cooperação internacional.

---

<sup>26</sup> Conferir FERNANDES, 1994.

Tabela 1 – Países e ONGs cooperadoras para a América Latina.

Países	Número de ONGs
Alemanha	57
Holanda	53
Estados Unidos	42
Inglaterra	31
Canadá	28
Suíça	20
França	17
Irlanda	14
Bélgica	10
Itália	10
Suécia	9
Áustria	7
Dinamarca	4
Espanha	4
Portugal	3
Finlândia	3
Noruega	2
Luxemburgo	1
Escócia	1

Fonte: Fernandes (1994).

A presença desses organismos do tipo governamentais, fundações privadas, ecumênicas, evangélicas, católicas e multilaterais nos países latino-americanos, no final dos anos 70, vindos da Europa e dos Estados Unidos (EUA), nos anos 80, passa a predominar financeira e politicamente no discurso político das ONGs. O uso de categorias como sociedade civil organizada e cidadania vão ganhando força no universo do terceiro setor (FERNANDES, 1994).

Essas categorias servem de suporte político para definirem as denominações dos diversos segmentos da sociedade pelas ONGs, naquele momento, não mais restritos às

questões de uma classe, negro, pobre, mulher, mas cidadãos, independentemente de riqueza, gênero ou cor. Amplia-se, portanto, o universo de ações e de possibilidades de parcerias.

A essa caracterização, o adjetivo sem-fins-lucrativos é um diferencial básico e, para o Banco Mundial, segundo Bava (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000), está relacionado ao papel social dessas organizações: atuam mais próximas da sociedade, o valor-custo de suas ações é mais barato, até por força do voluntariado; não desperdiçam recursos com a burocracia; não são corruptas; apresentam resultados mais significativos que a ação do Estado; não objetivam o lucro. “A expectativa do banco é que elas venham a ser neogovernamentais, isto é, entidades terceirizadas, braços executores de políticas públicas definidas a partir do Estado” (BANCO MUNDIAL apud BAVA, 2000, p.34).

O Banco Mundial anuncia nos fóruns internacionais e regionais que as ONGs podem ser uma das soluções para os problemas sociais do desenvolvimento e, portanto, elas devem repensar a sua missão, sua forma de atuação e seu funcionamento . Indica como desafios para essas organizações:

- sair de uma esfera micro para o macro, isto é, não limitar suas ações a microrregiões, mas contribuir com sua experiência para o desenvolvimento macro;
- sair do privado para o público, deixando de atuar timidamente para atuar de forma mais visível, divulgando ao público o que são, porque lutam, o que propõem;
- passar da resistência à proposta da ação contra o Estado e à margem do mercado para uma ação participante. Firmar as parcerias e constituir-se no terceiro setor.

Nota-se que as ONGs seguiram a cartilha ou receituário à risca. Mas, o Banco Mundial, ao realizar parcerias com essas organizações e induzi-las a proliferar em todo o mundo, apropria-se do discurso e dos objetivos de cada organização, trazendo-os para suas

agendas sociais, como se realmente fosse intenção contribuir para a superação dos infinitos problemas sociais que atingem o mundo, em particular os países mais pobres.

As Organizações não-governamentais que percebem as entrelinhas desse jogo político, por vezes, em nome do poder, ou talvez daquilo em que de fato acreditam como o melhor para a pobreza mundial, fragilizam seus compromissos de cidadania e de sociedade civil, tendendo a integrar-se passivamente à ordem imposta por esses organismos internacionais e seus objetivos para com o público-alvo<sup>27</sup>.

#### 2.4.4 As ONGs sob outra ótica

Nem sempre as visões acerca dessas organizações indicam positividade em suas ações. Em um artigo do Jurista Barbosa Lima Sobrinho, sob o título *Delírio (Neo)Liberal: a real face do capitalismo* há um destaque importante acerca da Carta Aberta de Pieffe Galand, Secretário-Geral da OXFAM – Bélgica, apresentando sua demissão do Grupo de Trabalho dos Organismos Não-Governamentais do Banco Mundial e de seu Conselho de Iniciativas que deve ser lembrado:

Na véspera do quinquagésimo aniversário de nascimento da Organização das Nações Unidas e das instituições nascidas do Acordo de Bretton Woods, desejo apresentar minha demissão do Grupo de Trabalho dos Organismos não governamentais do Banco Mundial e de seu Conselho de Iniciativas. Tomo esta decisão por honestidade intelectual e coerência em face de muitos amigos com os quais trabalho no Terceiro Mundo.

Depois de ter tido, nos últimos três anos, oportunidade de observar a conduta do Banco Mundial, associo-me a alguns colegas das ONGs que acreditam ser a dissidência a única estrada que conduz à justiça social e à coerência entre os povos. Supus que colaborando estreitamente com o Grupo de Trabalho das ONGs do Banco Mundial contribuiríamos para desenvolver uma co-responsabilidade para com o destino dos povos menos favorecidos da Terra. Isto não aconteceu. A pobreza aumenta, a fome mata – certamente mais do que as guerras – e cresce, todos os dias, o número daqueles que não conseguem atendimento médico, de jovens analfabetos e sem família, alcançando cifras sem precedentes. Todavia, os remédios propostos pelo

---

<sup>27</sup> Esse termo foi proposto pelo professor Fernando Tenório, da EBAP/FGV (2003), em substituição aos termos população-alvo, grupo-alvo, beneficiário, usuário ou cliente, a fim de incorporar o conceito de cidadania à formulação, à implementação e à avaliação de políticas sociais.

Banco Mundial para o desenvolvimento são remédios envenenados que agravam os problemas.

Na minha alma e consciência sinto o dever de dizer BASTA. Os Senhores se apropriaram dos discursos das ONGs sobre desenvolvimento, sobre ecologia, sobre a pobreza e sobre a participação popular. Ao mesmo tempo, propõem uma política de ajustes estruturais que agravam o "*dumping*" social nos países do Sul, deixando-os completamente sós e indefesos sob o domínio do mercado mundial.

As empresas multinacionais chegam ao Sul porque os Senhores e seus colegas do FMI criaram as condições necessárias para produzir com o "menor custo social". A intervenção conjunta do Banco Mundial e do FMI representa uma pressão contínua sobre as economias para que sejam mais competitivas e produzam sempre mais.

Este objetivo é alcançado somente com a incessante coação que exercitam sobre os governos para que economizem e reduzam os benefícios sociais considerados muito onerosos. Do ponto de vista dos Senhores, os únicos governos bons são os que aceitam prostituir suas economias no interesse das multinacionais e dos ONIPOTENTES GRUPOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS. O Banco Mundial é uma instituição responsável pelo desenvolvimento no mundo todo e é também uma instituição cada vez mais arrogante. Tem o poder, nunca visto antes na história, de intervir nos assuntos internacionais e nos assuntos internos das nações. Fixa as condições do desenvolvimento, mas não se considera responsável pelas suas conseqüências. O Banco Mundial aprendeu a elaborar excelentes análises e é capaz de falar de temas transcendentais como participações populares – e em particular a da mulher – a luta dos povos contra a pobreza e a necessidade de proteger o ambiente. Mas vai além, defende os direitos humanos e os da minoria e faz pressão sobre os governos para que os respeitem. É até capaz de tornar mais atraentes seus ideais, assinalando o quanto é importante para o desenvolvimento que esta ou aquela nação o faça (GALAND, 1999 apud LIMA SOBRINHO, 1999).

É importante que se faça essa longa citação porque implica mostrar que erra o terceiro setor com suas ONGS ao permanecerem nesses conselhos, fazerem parcerias e fóruns mundiais financiados pelas agências do capital, que primam em deixar intocável a raiz dos problemas. Quando referendam as políticas focalizadas, fortalecem uma trama complexa e bem estruturada de controle mundial de mercados e nações pelos países ricos, sob o aval dessas organizações, promovendo a lógica do menor custo social, conforme disse Galand (1999).

O Banco Mundial tem uma equipe competente em diagnosticar o quadro de desempenho do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada país e apontar as medidas

necessárias para melhorar esse índice, desde que não se dividam com os pobres os lucros acumulados pelas grandes nações.

Vale destacar mais um trecho dessa denúncia por parte do secretário geral da OXFAM, que integrou a esfera desses organismos internacionais e com eles contribuiu:

[...] Respeito a atitude daqueles que, no interior do Banco Mundial, esperam que um diálogo com as ONGs leve a mudanças nas análises; mas, baseado na minha experiência no Grupo de Trabalho, prefiro abandoná-los antes de terminar meu mandato, porque não quero continuar a ser cúmplice.

"A África morre e o FMI e o Banco Mundial enriquecem."

Meus votos de fim de ano para o Banco Mundial são simples: cinquenta anos bastam. Os Senhores estão entre os principais inimigos dos pobres e dos direitos que eles defendem no âmbito das Nações Unidas.

Os Senhores são a máquina mais extraordinária e sofisticada de relações públicas que existe no mundo para impor a todos uma angustiante sensação de fatalidade que leva ao conformismo e a aceitar que o desenvolvimento seja reservado a poucos e que para todos os outros, que não são considerados bastante competitivos nem domesticáveis, nada mais resta além da inevitável pobreza. O lançamento de uma economia de desenvolvimento que promova a justiça social mediante acesso do maior número de pessoas a um salário justo nos obriga a procurar com urgência outra instituição. Uma instituição que substitua o Banco Mundial deve consentir que os seres humanos participem e se beneficiem de ações que lhes restituam a dignidade, garantindo-lhes alimentação e direito à diversidade, no quadro de um desenvolvimento co-dividido (GALAND, 1999 apud LIMA SOBRINHO, 1999).

Feita essa longa ilustração, concorda-se com Arantes (apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000), que também faz uma crítica a esses performáticos diálogos entre o terceiro setor e os organismos internacionais e seus países sede:

Não há como conceder aos teóricos do terceiro setor que, de fato, numa economia de mercado, não há valor de uso coletivo que, ao se tornar objeto de uma demanda efetiva, não gere um correspondente investimento lucrativo. Também não se pode admitir que, se não estivesse pressuposta a inquestionável normalidade do lucro privado, uma organização social denominada 'sem fins lucrativos' não faria o menor sentido. Acontece que faz, e muito – desde, é claro, que o retorno de um investimento dito cidadão não seja negativo. Preenchida esta cláusula do mais corriqueiro cálculo econômico – prossegue o argumento –, o que conta mesmo num tal retorno cidadão é a sua 'eficácia simbólica', devidamente realçada por um aparato retórico condizente com o atual estágio da reprodução social (ARANTES apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p.6, grifos do autor).

O trabalho em parceria por meio dessas organizações imprime uma situação de dependência dos pobres às ações voluntárias sem finalidades lucrativas, o que implica uma inegável funcionalidade no controle da pobreza, pela legitimação das políticas sociais compensatórias recomendadas pelos organismos internacionais,

Petras (2002), outro crítico do terceiro setor, em particular das ONGs, afirma que, apesar de destas organizações se apresentarem com ares de neutralidade, as mudanças na sociedade contemporânea afetaram-nos sobremaneira. Entende, por outro lado, que estas não formam um todo homogêneo, refletindo uma variedade de perspectivas políticas e sociais, fontes de financiamento e orientações políticas, conforme se explicita abaixo com base em suas análises, o que torna esses atores sociais integrantes de uma trama complexa de interesses. O autor divide as ONGs em três grupos distintos:

- o primeiro grupo promove ativamente o neoliberalismo. São ONGs subcontratadas para debilitar as instituições de assistência social nacional. Recebem grandes somas de dinheiro do Banco Mundial, da United States Development Agency (USAID) e de outras agências de financiamento nacionais e internacionais;
- o segundo grupo é constituído por ONGs reformistas, que recebem financiamento médio de fundações privadas social-democratas e governos progressistas locais ou regionais para financiar projetos de melhorias, visando à correção dos excessos do mercado livre. Os reformistas procuram reformular as relações na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial e administrar parte do movimento de capitais;
- o terceiro grupo é formado por ONGs radicais, que estão envolvidas (promovem fóruns, campanhas, atos públicos, integram comissões e grupos de trabalho) com movimentos de solidariedade e contra a globalização, o racismo e a discriminação de gênero. Entre essas ONGs, há diferenças táticas (desobediência civil, ação direta), objetivas (anticapitalistas, anticorporações, anticapital especulativo) e alternativas (comunitárias, ecológicas, socialistas,

autogestionárias). Elas acreditam que as mudanças básicas e estruturais de baixo para cima são necessárias para conseguir-se um desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Embora Petras (2002), em sua classificação, faça a distinção de que o terceiro grupo tem um comportamento radical, hoje, esse quadro de ONGs tem características complexas, muda constantemente a sua retórica e as áreas de interesse. Muitas organizações acreditam numa participação pela via institucional, abandonando as antigas formas de manifestações populares e os movimentos sociais de massa. Por vezes, tornam-se intermediadoras dessas relações com o Estado, evitando um confronto direto entre este e os movimentos sociais. Acatam e estimulam medidas de políticas sociais assistencialistas e focalizadas que não resolvem os problemas, apenas os adiam.

Procurando apreender a atuação das ONGs na sociedade civil, verifica-se, na análise de Petras (2000), que os sujeitos sociais tornam-se meramente pobres carentes e cidadãos solidários, indistintamente, desnudando-se uns e outros de seus condicionantes histórico-sociais. Assim,

No campo de forças do Estado burguês, todo o jogo aparece como se dando entre 'indivíduos' genéricos, abstratos, sem historicidade. Esta é a forma de aparência necessária do processo.

Na política, há como que um desnudamento dos homens em relação às determinações estruturais; tanto o capitalista quanto os operários são reduzidos à cidadania. Desaparecem as diferenças; pode-se agora transformar indivíduos-cidadãos em vontades cívicas ou, quem sabe, em consciências cívicas (PETRAS, 2000, p.180, grifos do autor).

As ONGs, ao fazerem, no nível do discurso, desaparecer as diferenças entre os indivíduos ou ver a todos como cidadãos genéricos, tornam-se empecilhos para que os pobres possam, de fato, superar sua condição de existência. O assistencialismo dessas organizações não é capaz de trazer mudanças permanentes, pelo contrário, cria um universo de expectativas que não vão além do atendimento imediato.

Com base nesses elementos reforça-se a crítica que se faz ao novo associativismo do terceiro setor e das ONGs. O objetivo é chamar a atenção para que não se leve os pobres a cair no canto da sereia ou, mais popularmente, no conto do vigário, o que dá no mesmo. Nessa relação, a mão que promete ajuda, predominantemente ajuda-se a si mesma, evitando, para manter-se ajudando, que o outro deixe de depender dessa mão e use as suas próprias mãos e pés para fazer uma ação caminhante com autonomia.

### 3 OS FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAM A ATUAÇÃO DAS ONGs EM SUA AJUDA AOS POBRES

#### 3.1 ARGUMENTOS PREDOMINANTES

Em estudo realizado por Montaña (2002), evidencia-se que representantes do liberalismo conservador (Tocqueville), do neoliberalismo (Hayek/Fredman), da crítica à sociedade do trabalho/Agir comunicativo<sup>28</sup> (Habermas) e a concepção de Sociedade Civil (leituras liberais de Gramsci feitas por Norberto Bobbio) fundamentam o discurso do terceiro setor e, destacadamente, das ONGs.

Ao acusar-se o Estado benfeitor de conduzir os sujeitos à servidão, defende-se uma liberdade econômica e não civil e política (Hayek). Por outro lado, indica-se que a linguagem e a cultura (não mais o trabalho) são os definidores básicos do mundo da vida – cultura, sociedade e subjetividade – (Habermas). É como se existissem dois mundos diversos, um de racionalidade instrumental e outro de racionalidade sociocultural. Essa racionalidade instrumental é que colonizaria o mundo da vida, logo, as organizações não-governamentais operam contrariamente a essa lógica. Passa-se a defender as ONGs, como espaço de racionalidade substantiva. Outros aceitam a tese de que a democracia (em excesso) leva à tirania da maioria sobre as minorias (Tocqueville), passando-se a querer condicionar uma outra democracia como substituição do Estado pela sociedade organizada em setores. Facilmente se identifica que esses atores terminam por silenciar quanto à correlação de forças contraditórias existentes nas sociedades capitalistas, fortalecendo os argumentos da lógica que fundamentam as atuais ONGs (MONTAÑO, 2002).

---

<sup>28</sup> Nessa teoria, a colonização do sistema sobre o mundo da vida, por via da razão instrumental, operada pelo poder político estatal e pelo dinheiro, deve ser enfrentada com a ampliação do mundo da vida, como o agir comunicativo que visa ao estabelecimento de acordos, de consensos.

A inclusão das ONGs no universo do terceiro setor é polemizada pela ABONG, pois para ela e para as suas associadas (uma minoria diante do vasto número de ONGs que se criaram no Brasil pós-1990), esta subsunção ao terceiro setor representa assimilar uma identidade, muitas vezes denominada de Organizações Sociais Comunitárias (OSCs), na segunda metade dos anos 90, “atribuída pelo pensamento liberal ou ‘outorgada’ pelo Estado. As ONGs e o chamado terceiro setor são claramente objetos de disputa [...] na qual já perdemos muito terreno na ‘direção intelectual e moral’” (LANDIM apud HADDAD, 2000, p. 44, grifos do autor).

Não se pode dizer que haja uma tendência regressiva a querer menos Estado e mais mercado ou “mercados sempre que possível; Estado quando necessário” (PRZEWORSKI, 1996), e uma outra tendência progressista a querer apenas uma participação democrática nas esferas de governo. Ambas as tendências que integram esse setor pretendem afastar o Estado do campo social, político e econômico, deixando o espaço livre aos novos atores sociais constituídos pelo terceiro setor, destacadamente as ONGs, sem esquecer que nesse jogo é também o mercado que regula todas as relações e que há uma tendência de as ONGs agirem conforme os interesses de cada governo (gestão pública) que assume o poder.

### **3.1.1 As justificativas para a atuação das ONGs**

A linguagem dos direitos é parte do acervo valorativo das organizações compositivas do terceiro setor, certamente um ampliado leque concebível, possível e desejável por elas, conforme indica Fernandes (1994). O autor, ao entender a cidadania como um valor universal (abstratamente), diz que este valor está imbricado no terceiro setor em diversos níveis de conexões e interações possíveis. Ainda que, para o autor, a cidadania seja um bem restrito às classes educadas e à sociedade civil organizada e do qual a maioria dos pobres está à margem.

Por essa razão, Fernandes (1994) entende que o terceiro setor amplia o universo dessa dimensão de cidadania e as ONGs são o segmento mais destacado nesse fundamento.

Hoje, porém, substanciadas por argumentos de participação e cidadania, as ONGs vão evocando o colaboracionismo e a interatividade, diluindo os possíveis conflitos. Isso fomenta, nas relações entre sociedade e Estado, particularmente naquilo em que ele conseguiu avançar (mesmo que sejam os mínimos sociais conquistados pelos trabalhadores) uma diminuição da pressão sobre o Estado para a resolução das questões sociais e cria-se uma visão de direito social como conquista individualista e competitiva ou como uma suposta doação de organizações sem fins lucrativos. Tem mais direito e prospera mais quem for mais apto a lutar por seus interesses imediatos, caracterizar-se como um empreendedor e competidor nos espaços sociais abertos pelo mercado ou estiver sob o manto de uma ONG.

Assim, não é natural que Hayek (apud, MONTAÑO, 2002) defenda uma redução das funções do Estado. A justiça social já não cabe a ele, mas à competição promovida no e pelo mercado. As funções do governo são de garantir, monitorar e prover as condições infra-estruturais, para que o mercado mantenha sua saúde. Deve ainda prover certos serviços, não lucrativos ou que o mercado não se interesse em promover.

O Estado, então, chamaria as ONGs para desenvolver essas políticas particularizadas, segregacionistas e descentralizadas, as políticas sociais do campo afeitas aos direitos sociais, não pautados na igualdade substantiva, mas na equidade pelo viés da lei.

São teses que têm no Estado um ente de direito que salvaguarda a igualdade perante a lei e que ao mesmo tempo garante o aparato necessário para que a concorrência se opere livremente no mercado. Mas esse Estado não pode ficar só com essa tarefa, pois colocaria em risco, tanto a governança quanto a governabilidade. Desse modo, é necessário que promova uma certa política social de caráter assistencialista, precário, direcionada aos sujeitos e grupos que estão com sua sobrevivência em risco, os miseráveis. Para os demais, os pobres, essas políticas devem se dar de forma descentralizada: formuladas, financiadas e executadas com

base nas leis da oferta e da procura e/ou ainda pelas organizações assistenciais (leia-se terceiro setor).

Essa tendência do terceiro setor em se conformar à lógica do mercado, e não se confrontar e manter íntimas relações com o projeto conservador leva-o a perder parte substancial do seu caráter, porque contribui para o processo de despolitização da luta social, e também para o processo que tenta fragilizar o Estado público de direito, principalmente no tocante à promoção das políticas sociais.

Os fundamentos explicativos para as questões levantadas por Montañó (2002), acerca do terceiro setor, são de profunda pertinência, tanto que os utilizamos neste trabalho, como fonte basilar para compreender as relações entre o Estado e ONGs na promoção da educação básica aos pobres.

Mesmo que o autor não tenha centrado sua reflexão nas políticas públicas voltadas para a educação, os fundamentos políticos, ideológicos, econômicos são os mesmos. Às vezes, faz-se a apropriação de tratamentos metodológicos e/ou de análises feitas pelo autor em relação ao terceiro setor, Estado e mercado, por se entender que é pertinente apropriar-se dessas abordagens em vez de escorregar-se ou penetrar-se em labirintos sem volta ou que apenas reforcem as teses do participacionismo social do século XXI na área de educação, tão em moda, inclusive na academia.

Feitas essas justificativas, continua-se a dizer que as práticas e discursos induzidos ou explicitados pelas ONGs confrontam as análises pautadas nas relações de classes como espaços de contradições e confrontos entre as esferas do capital e do trabalho e, desse modo, se assentam numa lógica em que o consenso, a parceria (Estado/sociedade, capital/trabalho, terceiro setor/mercado) e a busca de interesses comuns conduziriam à solução dos problemas enfrentados.

Essa lógica tem uma tendência a rejeitar o caráter econômico e político das relações sociais entre o capital e o trabalho, bem como a secundarizar suas contradições ao eleger grupos para os quais prestam seus serviços por temáticas particulares, mais afeitas ao cotidiano ou ao específico, do que pautadas em relações sociais mais amplas que implicaram essa condição de pobreza a segmentos significativos da população brasileira.

Concorda-se com o fato de que na atualidade as classes sociais são diversificadas e heterogeneamente constituídas e que trazem para a esfera dos direitos sociais problemáticas próprias que vão das questões relativas ao gênero até aquelas afeitas ao meio ambiente. No entanto, como isolar esses fenômenos das implicações econômicas e políticas que os constituíram em problemas de exclusão, exploração e destruição, por exemplo.

Mas isso não significa que a questão deva ser tratada no nível individualizado, como defende Rosanvallon (1998, p. 155), para que se possa compreender o fenômeno da pobreza, “das famílias oneradas com dívidas, exclusão, desemprego de longa duração”, por exemplo, e que dados econômicos e sociodemográficos sejam inseguros para justificar as políticas sociais. Segundo ele, para que se possa compreender as coisas é preciso penetrar em um nível muito mais sutil e mais individualizado. Não se deve separar as características objetivas das variáveis biográficas, pessoais. Precisa-se descrever as situações, as trajetórias de cada sujeito, individualmente, e não a trajetória dos grupos ou de populações, para que se possa compreender esses fenômenos sociais. Assim, “para analisar o social, é necessário recorrer cada vez mais à história individual, e não à sociologia [...] o que é decisivo é a história dos indivíduos” (ROSANVALLON, 1998, p. 155).

Certamente um equívoco desse autor, ou mesmo a tentativa de isolar o homem de suas relações histórico-sociais constitutivas do seu ser social, fazendo com que se aceitem as teses do individualismo que colocam para o sujeito a responsabilidade pelo seu sucesso ou pelo seu fracasso.

Rosanvallon (1998) chega a afirmar que a exclusão em todas as suas manifestações não deve ser compreendida como uma categoria. Devem-se levar em consideração apenas os processos de exclusão, buscando analisar as trajetórias individuais que conduziram esse sujeito a não ser objeto da ação social. Os excluídos formariam uma não-classe, daí a dificuldade em mobilizá-los, em contá-los, em terem representação. “Não são uma ordem, classe ou corpo social” (ROSANVALLON, 1998, p. 156).

A defesa dessa tese ocorre porque ele critica as metodologias, as categorias e conceitos que se utilizam, diz que são ultrapassados, pertencem ao século XIX, visavam estudar a sociedade de classes e não estão adaptados para descrever a sociedade atual, de modo mais completo. Estariam desalinhados em relação à realidade.

Veja-se que são fundamentos teóricos importantes sob os quais o terceiro setor se alimenta para realizar as atuais políticas focalizadas, individualizadas. A referência é o cotidiano, dilacerado em migalhas, em que para cada qual existe uma ONG a oferecer soluções.

Além desses aspectos, nota-se que o Estado conclama o terceiro setor a assumir funções e responsabilidades sociais que ele não mais assumirá ou o fará sob outra lógica, a do mercado.

O capital e o Estado a serviço dessa lógica são, portanto, os principais indutores da ação desse setor em expansão. Associam-se a isso as teses do tempo livre a ser dedicado ao lazer, à caridade e à filantropia, que ganham espaço e até ano dedicado ao voluntariado. Parece que há um propósito em tratar relações distintas como se fossem uma única realidade, ou seja, diante da massa de desempregados e subempregados – realidade silenciada – parece haver uma outra realidade de homens e mulheres privilegiados, que dispõem de tempo e dinheiro para desenvolver a solidariedade. Isso passa a encobrir as solidariedades reais

(voluntárias e diretas) por mecanismos anônimos e impessoais (de solidariedade automática e compulsória, intermediadas pelo Estado burocrático), conforme Montañó (2002).

Fazer aumentar a visibilidade das ações sociais, mostrando onde estão as questões mais emergentes que necessitam de solidariedades curtas, voluntárias é o objetivo das ONGs ou, como diz Rosanvallon (apud MONTAÑO, 2002, p. 107): “eu sou institucionalmente solidário de todos os *socci* através do Estado Providência, mas sou imediatamente solidário apenas de algumas redes de ‘próximos’: pobres, os diferentes e os mais distantes, porque eles serão abandonados”.

Para Rosanvallon (1998), ocorreu uma redefinição dos sujeitos das ações sociais e um certo esgotamento da filosofia clássica liberal do direito, assim os sujeitos das ações sociais não são mais as classes, são agora indivíduos abordados em determinadas situações, o que leva à assistência diferenciada [...]. Passa, portanto, a ser possível pensar a conquista social dos direitos, individualizadamente, em vez das abordagens clássicas que “na melhor das hipóteses levam à conservação do que foi adquirido” (ROSANVALLON, p. 32, 1998). Portanto, no campo da educação as ONGs indicam sua promoção como fator de cidadania a cada um, isoladamente.

O cidadão agora pode contestar e reivindicar um direito ou dever sem que seja preciso chegar às superadas formas de organizações (lutas e organizações de classistas); no máximo, esse usuário social usaria dos organismos sociais (terceiro setor) como mediadores, afastando o risco ao paternalismo arcaico.

Decisivamente, nos anos 90, os fundamentos legais ou Leis Reguladoras desse setor contribuem para o seu fortalecimento e oficialização. Esse fato contribui para sua legitimação a partir de um novo ordenamento jurídico. Entre estes pode-se destacar a Lei das Organizações Sociais, N.º 9.637/98; a Lei das Filantrópicas, N.º 9.732/98; a Lei das Organizações Sociais Cíveis de Interesse Público, N.º 9.790/99; o Decreto N.º 3.100/99, que regulamenta a Lei N.º 9.790/99 e disciplina o termo parceria, e a Lei 9.608/98, que dispõe sobre o serviço Voluntário.

Eis os fundamentos<sup>29</sup> que alçam as ONGs ao papel de mediadores das questões entre Estado, sociedade e mercado. Diante de tal diagnóstico, realizam um prognóstico que pretende realizar um novo contrato social indicando que o velho contrato do Estado de Bem Estar Social caducou, os conceitos classistas também. Há, agora, uma relação supraclassista a envolver a todos os cidadãos que “passam a aceitar os auto-serviços localizados e pontuais, em substituição aos serviços estatais” (MONTAÑO, 2002, p. 120).

É evidente que no Brasil as ONGs não são só a reprodução dos objetivos do capitalismo; elas integraram manifestações contrárias aos organismos da cúpula do capitalismo global. Basta recordar os protestos em Seattle contra a reunião de cúpula dos países que controlam algo em torno de 70% de tudo que se produz e comercializa no mundo; as campanhas pela abertura democrática nas discussões sobre o comércio mundial da OMC (algo quase impossível pelo protecionismo e controle desse organismo ao grande capital); os protestos, em 2000, contra a reunião do FMI, Banco Mundial e OMC, nos Estados Unidos; as ações de oposição ao Encontro do Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça e no Brasil; as diversas edições do Fórum Social Mundial (O Consenso de Porto Alegre). Essas manifestações, porém, não têm sido eficazes ao embate político necessário para se contrapor ao avanço do imperialismo no mundo, pela tendência às ações particularizadas desses organismos, pelas distintas concepções de sociedade, política e educação, como se verifica no texto da Carta de Princípios do Fórum Social Mundial (FSM).

O fórum tem congregado entidades e movimentos da sociedade civil de todos os países do mundo, que se contrapõem à globalização capitalista comandada pelas grandes corporações multinacionais e pelos governos e instituições internacionais a serviço de seus interesses [...] Esse Fórum não tem caráter deliberativo [...] Deve ser assegurada a entidades ou conjunto de entidades participantes do Fórum a liberdade de deliberar, durante os mesmos, sobre declarações e ações que decidam desenvolver, isoladamente ou de forma articulada, com outros participantes (apud PUC VIVA, 2001, p. 59).

---

<sup>29</sup> Montaña(2002) faz ainda referência às leituras liberais dos textos de Gramsci por Bobbio (1987), em seu livro O conceito de sociedade civil, o que tem levado a confusões sobre uma visão apenas superestrutural, supondo uma setorização da sociedade em três esferas: sociedade civil (3º setor), sociedade política (Estado, 1º setor) e mercado (2º setor). O terceiro setor estaria na intermediação entre a base econômica e a sociedade política. Isso significa uma tentativa de isolamento do seu fundamento marxista, ou seja, que silencia sobre a totalidade contida nessas análises. Sugere-se a leitura da obra de Montaña (2002) para melhor compreender esse debate.

Mas, por causa das diferentes tendências que orientam os movimentos e entidades nacionais e internacionais, há uma impossibilidade de esses organismos agirem em bloco. Essa condição põe abaixo as perspectivas de um posicionamento mundial à globalização capitalista imperialista (que não é nova, mas, hoje, se apresenta com características diferenciadas), em contradição com o profundo desenvolvimento das forças produtivas e de trabalho, que tende a confiná-las em algumas regiões e a controlá-las por meio dos monopólios, “implicando claramente na decomposição do capitalismo o qual impõe a barbárie do desemprego, subemprego, do emprego informal, da pobreza generalizada das massas, destruição de partes de forças produtivas, maior saque das nações oprimidas e guerras” (OLIVEIRA, 2001, p. 47).

No Brasil, o crescente reconhecimento das ONGs pelo Estado e a parceria com os organismos internacionais, bem como sua ampliada participação nas questões mundiais, não impediram que se manifestem opiniões contrárias à centralidade do papel assumido por elas, diante dos problemas locais, regionais e nacionais, isso porque são organizações multifacetadas, com prioridades políticas de distintas visões de cidadania, que refletem as reais intencionalidades em face dos imperativos das necessidades humanas.

No entanto, elas se apresentam como possibilidade de responder ao imediatismo das questões da pobreza, entre estas a fome. Assim, se configuram, imediatamente, como prestadoras de serviços necessários a aliviar as tensões provocadas pelo aumento, cada vez maior, da pobreza, sem, contudo, contribuir para superá-las.

Vieira (2001) registra uma dividida opinião quanto aos benefícios da crescente participação das ONGs nos diversos espaços da sociedade, especialmente naqueles em que o Estado devia atuar promovendo políticas públicas, mesmo considerando que haja o crescente

reconhecimento, por parte dos atores estatais, de que essa experiência possa favorecer a informação e o aprofundamento da implementação de política dos governos e agências multilaterais:

Alguns entendem o fenômeno como componente essencial de democratização e de participação da sociedade civil, outros o encaram como uma condição política imposta ao Sul pelo Norte; alguns vêem o envolvimento não-estatal como vital para resolver problemas e implementar programas, outros enxergam-no como abdicação e enfraquecimento das funções do Estado, especialmente na área de serviço social e desenvolvimento (VIEIRA, 2001, p. 124).

Decerto esse reconhecimento não autoriza as ONGs a se colocarem no lugar do Estado ou acima dele. Hoje elas são tão importantes para o processo de privatização das esferas de políticas sociais do Estado quanto este o é para a manutenção e reconhecimento destas. Enfim, pode-se mesmo falar de parceria, e no sentido mercadológico desse termo.

As ONGs atuam, predominantemente, em redes de comunicação e ações, constantemente oferecendo bens e serviços aos mais necessitados, mas o que parece permanente e solidificado desmancha-se em fragmentos de políticas localizadas, focalizadas, visando suprir o que é emergente e não o que é necessário à autonomia desses sujeitos atendidos.

Enreda-se na trama que mata a possibilidade de lutas e organizações por direitos sociais em nome de supostas parcerias entre o Estado e sociedade. Esse fenômeno, para Montaña (2002), é muito mais midiático: diante de tanta pobreza e exclusão ainda se conseguem mostrar pequenas ações isoladas como se fossem grandes intervenções visando superar esses problemas.

## 3.2 DIÁLOGOS, CONSENSO E PARCERIAS

Uma questão fundamental a ser analisada na constituição da identidade das ONGs diz respeito a suas relações e seus comportamentos diante das novas tendências cooperativistas e associativistas em curso e com o próprio Estado.

O debate que se dá entre as organizações não governamentais pretende superar a visão dicotômica ou separação das esferas do Estado e mercado e do público e privado que tem referência no liberalismo. Para esse pensamento, segundo Montaña (2002), o Estado e a esfera pública, com suas atividades políticas formais e o social, seriam iguais. Por sua vez, a sociedade civil e o privado, concentrando as atividades econômicas afeitas ao mercado, guardam identidade entre si. Porém, surgiria como alternativa de superação dessa oposição uma terceira esfera, o terceiro setor, este considerado público, porém privado, não-governamental e não-lucrativo. Assim, o terceiro setor seria, então, o elo entre os dois a fortalecer o diálogo e as parcerias com a sociedade.

### 3.2.1 ONGs como um elo entre o público e o privado

As ONGs anexadas ao terceiro setor, em seus discursos, não distinguem o que é público e o que é privado na origem do tipo de atividade e da finalidade dessa atividade e não vêm na publicização uma forma disfarçada de privatização. Essas organizações podem não ser estatais, mas são, direta ou indiretamente, governo e mercado porque tendem a seguir sua lógica na ação social.

As parcerias das ONGs são, predominantemente, estabelecidas com o Estado, no entanto, podem ser conduzidas por uma política governamental progressista, trabalhista ou neoliberal. Os regimes, transitórios, podem ser de qualquer natureza (modalidade). Podem-se observar essas limitações e contradições, quando o governo (regime) é progressista, diante

dos organismos internacionais ou ante as ameaças das empresas e a possibilidade de fuga do capital financeiro, fazendo com que ele corresponda a essa ordem.

Do ponto de vista legal, viu-se que o governo brasileiro regulamentou as leis que dispuseram sobre as Organizações Sociais Civis de Interesse Público (OSCIP) e colocou num só universo organizações assistenciais de tradição privatista e organizações que atuavam mais no espaço dos movimentos sociais, das lutas por cidadania. Esse grupo, mesclado por um caráter de filantropia e luta por direitos, vai se constituir em novos parceiros do Estado na promoção gratuita da saúde e da educação, como qualificou o documento da Reforma de Estado (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995), atividades de interesse público, ampliando e reconhecendo oficialmente o terceiro setor.

A lógica de relação entre o Estado e os parceiros eleitos para esse fim se consolida, também, pelo fato de essas organizações corresponderem às novas relações de trabalho terceirizadas ou via a sub-contratação de sujeitos para atuarem em espaços e prazos determinados, diminuindo a pressão sobre o Estado. Garantia dada pelo governo brasileiro ao regulamentar o marco legal das OSCIP (Lei Nº 9790/99, FERRAREZI, 2000, p.84).

Conforme já se disse, não se pode negar que, hoje, as ONGs são um espaço de empregabilidade e voluntariado. Via de regra, empregabilidade para os escolhidos e bem preparados intelectual e profissionalmente; e voluntariado para aqueles que apenas acenam com sua postura e sua ajuda caritativas, e para aqueles – a maioria – que vivem, inclusive, na dependência desses novos gestores.

Hoje não existe o controle de quantos trabalham remuneradamente nas ONGs. Eles se configuram como um espaço amplo de motivação de profissionais que não encontram nos setores públicos e privados espaços para atuação, apenas se tem a indicação de que são mais de 20 milhões de voluntários atuando em parceria com o terceiro setor, como um todo. Existe até uma ONG que congrega o voluntariado.

O governo brasileiro criou as ‘Organizações sociais’ para gerenciarem parte da área social estatal; muitas empresas passam a investir significativamente em educação, criando e ampliando suas fundações filantrópicas (cerca de 80 no Brasil). As universidades passam a oferecer serviços que antes só eram promovidos pelas ONGs; o movimento sindical assume para si funções antes tidas como exclusivas do Estado (educação básica, por exemplo), flexibilizando fronteiras entre movimentos sociais, ONGs e Estado. Ganha terreno o conceito de ‘Terceiro Setor’, ensejando a proliferação de centros de estudos, publicações e serviços para dele tratar, diluindo, de certa forma, a força de identidade ONG e é aprovada a lei que regulamenta pela primeira vez no país o marco legal das ‘Organizações da sociedade Civil’ o qual torna possível o reconhecimento das ONGs como organizações de direito privado mas com fins públicos, que podem receber fundos públicos [...] (ARMANI, 2002, p. 4, grifos do autor).

Abre-se um leque de ações, porém se fecham os princípios da autonomia em relação ao Estado e demais organizações nacionais e internacionais e se fragiliza a identidade com os movimentos sociais. Estão mais interessadas nas parcerias e em firmar consensos, comportamento perceptível ao integrarem os conselhos de gestão e órgãos governamentais e ao fazerem parcerias com organismos internacionais que hoje estão a serviço do neoliberalismo e ou da social democracia.

Verifica-se uma tentativa de mudança por dentro da ordem como se fosse possível ocultar os conflitos inerentes a essas mesmas relações.

Pode-se exemplificar esse comportamento por meio da iniciativa da ABONG<sup>30</sup> e do Processo de Articulação e Diálogo – PAD – ao publicarem o Manual de Fundos Públicos, como um dos desdobramentos da política de diálogo e cooperação internacional (o chamado diálogo multilateral). Nesse manual, são apresentados os desafios para as organizações brasileiras, a necessidade em divulgar quais são os recursos públicos disponíveis e as diversas formas de acesso a estes. A busca por esses recursos é um dos fundamentos das parcerias entre Estado e ONGs.

---

<sup>30</sup> Atualmente, a ABONG faz parceria com as seguintes agências internacionais de cooperação: ACTIONAID, BID, CHRISTIAN AID, ECHANGER, EZE, FORD FOUNDATION, W.K.KELLOG FOUNDATION, OXFAM, UNICEF, CCFD-Comité Catholique contre la faim et pour le développement, MLAL E Dka Áustria – Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar (ABONG, 2002).

São dois os campos de atuação do PAD<sup>31</sup>: o primeiro, dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais e o segundo, do desenvolvimento da institucionalidade das entidades no Brasil e na Europa, bem como de seus processos organizacionais em vista da missão maior de mudar as condições de pobreza e injustiça social da maioria da população brasileira.

O discurso de defesa da cidadania não separa essas organizações do ideário liberal porque elas se voltam para indivíduos isoladamente, além de se projetarem por meio de pactos sociais, indistintamente, como se a sociedade civil fosse globalmente interessada nesses objetivos das ONGs e do PAD. Assim, a maioria das ONGs tem proposto mobilizar a sociedade civil negando suas contradições. Adotando esse comportamento, passam a assumir um caráter de institucionalidade bem afeita aos interesses capitalistas em jogo.

Os intelectuais dessas organizações, ao firmarem as parcerias, passam a se constituírem, dessa forma, uma espécie de burocracia que se movimenta entre o público e o privado sem que se estabeleçam diferenças entre ambos. Assim, atuam de modo a não conceberem a totalidade das relações que constituem essas estruturas de poder, acabam por se diluírem nos interstícios do poder.

Um aspecto considerado por Petras (2000) é o de que as ONGs não são essas organizações não-governamentais que dizem ser, porque, ao dependerem de fundos de governos estrangeiros e locais e ao receberem subsídios vultosos de fundações sustentadas pelas empresas capitalistas e demais parceiros, ficam na dependência desses fundos.

Essas organizações, com algumas exceções, ao invés de prestarem conta de suas atividades à sociedade e a seus movimentos, prestam contas por meio de relatórios às agências financiadoras e ao Estado. Segundo o autor referido, em muitos casos, os dirigentes dessas

---

<sup>31</sup> Participam do PAD Movimentos Sociais, Entidades Ecumênicas, ONGs e Agências Ecumênicas, contraparte de HEKS (Suíça), NCA (Noruega), ICCO e Solidariedad (Holanda), PPM e EZE (Alemanha) e Christian Aid (Reino Unido).

ONGs ficam sensíveis aos assuntos (problemáticas) que interessam às elites ocidentais e elaboram projetos de acordo com seus critérios de financiamento.

Os setores para os quais se voltam esses trabalhos passam a se constituírem objetos submissos a essa ordem hierarquizada. Portanto, fragilizam a democracia e o debate político nas comunidades atendidas, quanto aos seus problemas, criando dependência de um trabalho freqüentemente assistencialista, como têm sido, predominantemente, as ações no campo das políticas sociais, uma vez que não resolvem os problemas, mas os mantêm sob controle, evitando os conflitos ou as atividades políticas de confrontação.

Esse complexo quadro de comportamento das ONGs agrava-se ainda mais, quando os intelectuais que as integram passam a disputar o poder entre si, culminando com dissidências e organização de novas ONGs, visando buscar recursos e sucesso no mercado de parcerias. O resultado desse processo é a proliferação de ONGs de todos os formatos e ideologias, que terminam por fragmentar os sujeitos e suas necessidades em diversos setores, sem saírem da superficialidade.

Do ponto de vista econômico, o comportamento das ONGs implica uma ação voluntária, solidária e de ação social pontual. Essas organizações contribuem, efetivamente, para o aprofundamento da pobreza, porque não a resolvem, apenas funcionam como um paliativo. Não promovem cidadania porque ela não é possível de ser efetivada em decorrência da própria conjuntura social, econômica e política do País.

Ao acentuarem o foco de seus discursos para a auto-ajuda, as ONGs, como modalidade de ataque ao Estado burguês, não conseguem constituir uma solidariedade que busque transformar a realidade coletivamente, tal qual faz a burguesia, competentemente, sempre que seus interesses são postos em cheque. Ao contrário, tais organizações fortalecem uma competição pela ajuda. Esse comportamento também está ligado à postura de seus

integrantes, porque estes, ao atribuírem-se a tarefa de contribuir com a promoção da educação básica, a de socializar suas experiências nas comunidades e incentivar a luta por direitos, assumem uma tarefa política, educativa, que exige optar por um projeto social. Por outro lado, não são os únicos responsáveis por essa tarefa e nem os mais competentes para fazê-la.

Verifica-se que, politicamente, a maioria das ONGs incorporou o discurso da competição de mercado e cooptou para o seu interior uma grande parte dos intelectuais organizados nos movimentos sociais, os quais legitimam com o seu trabalho as atuais políticas sociais. Outras ONGs, que ainda mantêm os laços com as lutas e os movimentos sociais, precisam, segundo Petras (2000), se auto-avaliarem quanto às relações que mantêm com o Estado e com o mercado, avaliar os comportamentos de grande parte de seus intelectuais, que solidificam práticas autoritárias, elitistas e usam a realidade social concreta como objeto de estudo e interesse editorial, sem que quase nada dessa sistematização volte para as populações que atendem.

Está claro que a carga simbólica que imprime uma ‘aura positiva’ às ações voluntárias sem fins lucrativos não decorre apenas da sua inegável funcionalidade na legitimação das políticas sociais compensatórias recomendadas pelos próprios patrocinadores da devastação econômica em andamento. Tampouco, como quer o discurso edificante corrente, derivaria da pressão moral exercida sobre os agentes econômicos para que se sintam preocupados pela ‘nova cultura de participação cidadã’, como se diz na linguagem geral do momento (ARANTES apud ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p.7, grifos do autor).

Na visão de Cortella (apud SETÚBAL, 2001), as ONGs são os herdeiros mais diretos dos antigos movimentos sociais. Ele decreta uma fragilidade ou o desaparecimento desses movimentos, o que é confuso, verificando-se que há a emergência desses movimentos na América Latina (veja-se, por exemplo o MST no Brasil, o povo Argentino). Para ele,

As chamadas ONGs surgem no cenário de uma série de atores ‘novos’ ou percebidos como tais (no caso daqueles cuja atuação já vinha de longa data mas só a partir de então começam a ter maior visibilidade). Grosso modo, poder-se-ia dizer que, nos anos 90, aquilo que se entende por ‘ações da sociedade civil’ deixa de estar tão vinculado à atuação dos grupos que possuíam forte identidade com o ideário da chamada ‘esquerda’ e passa a incorporar uma gama bastante ampla de organizações, as quais se pautam por visões de mundo, valores e identidades diversas e em certos casos até conflitantes (CORTELLA apud SETÚBAL, 2001, p.32, grifos do autor).

Existe um movimento crescente de oficialização das ações da sociedade civil, fruto das parcerias, no qual as ONGs saem das organizações comunitárias e dos movimentos sociais para os assentos da máquina estatal, de grupos empresariais e de organismos internacionais.

É comum que os defensores do terceiro setor mostrem, cotidianamente, para a sociedade que o Estado está falido para realizar as políticas sociais sozinho. Então,

Procura-se, ideologicamente, que esse processo seja percebido como de “transferência” de um setor “falido”, o Estado, para outro mais eficiente, empreendedor, livre, a “sociedade civil” (que alguns chamam de “terceiro setor”) – onde inclusive os setores “de intenção progressista” sentem içadas certas bandeiras – da descentralização, da “solidariedade” não-classista, da sociedade civil como espaço autônomo e igualitário – e sentem-se com maior grau de poder – dada a sua não participação no governo central, nas mãos dos representantes das classes hegemônicas. Acrescenta-se a esta imagem de “transferência” ou “passagem” a idéia de que ela está potencializada pela “parceria” com o Estado. Então o caminho para ocultar a verdadeira finalidade de classe desse processo, e com ele a importante perda dos direitos conquistados, está livre a crescer (MONTAÑO, 2002, p. 226, grifos do autor).

Esse comportamento fortalece a filantropia empresarial, subtrai a contribuição tributária, uma vez que cria organizações para este fim, melhora a imagem do empresário diante dos trabalhadores e passa uma imagem de capitalismo humanizado.

### 3.2.2 Empresários como parceiro das ONGs

No Brasil, a filantropia empresarial não é novidade. A Antártica e a Shell realizam filantropia empresarial há mais de cinquenta anos e os serviços sociais da indústria e do comércio já fazem filantropia com o dinheiro público, desde o governo Getúlio Vargas, portanto, há muitas décadas.

Mas é no final dos anos 90 que a idéia de cidadania, sob nova inteligibilidade, a da responsabilidade social empresarial, amplia os espaços da participação individual ao campo jurídico, institucional, grupos particulares lucrativos, adotando, inclusive, o discurso das ONGs. Questões relativas ao meio ambiente, questões urbanas passam a conformar as relações sociais empresariais com a periferia dessas empresas e as ONGs. Consolida-se o discurso: o da co-responsabilidade social e cultural do empresariado ou filantropia empresarial.

A educação será o grande alvo, em especial a educação básica – esta ligada à necessidade de qualificação dos trabalhadores. A esse discurso soma-se o ataque à ineficácia e instabilidade das políticas públicas em face das políticas estatais.

A filantropia empresarial, via tese da responsabilidade social empresarial, passou a aglutinar diversas empresas em torno de uma representação. Como exemplo disso pode-se citar a Câmara Americana de Comércio, instituidora do Prêmio ECO para destacar as melhores ações de filantropia empresarial, em que se consolidou o GIF (Grupo de Institutos e Fundações) para articular esse gênero de empreendedorismo solidário e, posteriormente, com o Instituto Ethos demarcando um espaço de reconhecimento da responsabilidade social empresarial no Brasil.

Quanto a esse propósito, as interrogações de Fernandes (1994, p.101, grifos do autor) são pertinentes e atuais, como se pode constatar:

Em que medida tudo isso sinaliza mudanças na cultura empresarial na região? Isolada dos negócios, a filantropia desliza para a condição de ‘caridade’, valor de grande relevância pessoal, mas que não modifica as relações de trabalho e de produção. É aí que está, portanto, o ‘x’ da questão. Em que medida a emergência do tema sinaliza a adoção pelos empresários da pergunta sobre a responsabilidade social da empresa? A adoção de práticas filantrópicas traz alguma implicação para outros setores da organização empresarial? Condiciona a política de pessoal? Interfere no *marketing*? Deixa marcas na identidade da empresa? Está relacionada a uma afirmação de valores éticos nos negócios? Acompanha mudanças nos padrões de relacionamento e de confronto entre capital e trabalho? Guarda alguma relação com o comportamento político das lideranças empresariais? Em suma, como se relacionam?

Tais questionamentos são pertinentes porque é bastante confuso classificar as ONGs de organizações sem finalidades políticas (tipo de ação e participação e os interesses implícitos/explícitos na relação com o Estado e a sociedade), econômicas (lucrativas e de relação com o mercado) e culturais (valores, modelos sociais de comportamento, difusão de princípios referentes à organicidade das culturas envolvidas).

É impossível perder de vista que o espaço de atuação da filantropia empresarial circunscreve as relações capital/lucro (acumulação) e que as intenções da chamada responsabilidade social do empresariado não são neutras, religiosas (até porque a filantropia da igreja tem também seus interesses somativos, por conta do rebanho que pretende controlar).

Não se pode esquecer que a política, agora, é feita no mercado. Só que esse mercado, tomado abstratamente, não existe, é a ocultação do real, porque o real são as empresas e o Estado imperialista em ação conjunta.

O mundo do mercado é cada vez mais competitivo e o Estado cada vez mais gerenciador desses interesses. Mas, então, o mercado e o Estado não têm como ser solidários

com os pobres, então criam ou ampliam os espaços para as organizações já existentes – ONGs – diversificando-as de acordo com o cidadão-beneficiário que interessa ao mercado. Somente uma parcela da sociedade entraria para o cálculo (investimento) do empresariado (responsabilidade social empresarial).

O que é, então, um problema político, estrutural, um problema imbricado no conjunto da realidade social produzida pelas relações capitalistas passa a ser de interesse do mercado via parceria empresarial com a sociedade, cujo intermediador são as ONGs. O paradoxo é que as mesmas empresas (geralmente as grandes) que provocam os desequilíbrios sociais, culturais, econômicos, ambientais, morais se colocam, hoje, por meio das fundações que criam para si, como as salvadoras da sociedade.

O Estado é o primeiro a reconhecer essas organizações como aporte de investimentos, recursos, empregos e prosperidade, quando se sabe que, predominantemente, o que elas dizem gastar com o social não equivale a milésimos do que usufruem na relação com o Estado (isenção e sonegação de impostos, água e energia baratas, estradas e incentivo à exportação) se se considerar o exército de reserva de mão-de-obra barata à sua disposição, especialmente no Nordeste, para onde têm se deslocado, pelas benesses dos estados e o aval da miséria em que vivem os trabalhadores.

O fenômeno da responsabilidade social do empresariado e as parcerias com as ONGs ganham destaque na mídia, porém, apresentam-se ao senso comum de duas formas: na primeira situação, o sujeito fracassou em virtude de sua própria incompetência, não tinha os elementos necessários em sua formação para que pudesse garantir a empregabilidade; e na segunda, a maneira de se apresentar o fenômeno é mostrá-lo como natural, banal, inevitável, porque esse é um problema da virada do século ou da reestruturação produtiva e da falta de

educação do cidadão para o trabalho. Assim, em qualquer uma dessas situações acima citadas, o pobre precisará da ajuda dos empresários e das ONGs.

### **3.2.3 Pobreza como argumento para as parcerias**

A pobreza está sendo disseminada em escala mundial, do mesmo modo em que se anuncia a formação de uma rede de parcerias e diálogos, ampliada globalmente, e que leva a todo o mundo, ao mesmo tempo, o discurso da preocupação com a pobreza, a educação, o meio ambiente, a violência, além de anunciar as vantagens da revolução tecnológica em curso, as vantagens de um mercado concorrencial fora do controle estatal e de se difundir uma filosofia individualista em que o que vale é a performance de cada sujeito em total independência com o coletivo, mesmo estando nele.

Na realidade, o fenômeno da pobreza, segundo Santos (2001), cresce em proporções imensuráveis, como produto do imperialismo (chamado de globalização) em função das empresas nacionais e multinacionais e instituições ao seu dispor, com forte aval do Estado, que trata de evitar as possíveis crises no seio do mercado, por meio de suas políticas econômica e financeira, dos empréstimos solicitados aos organismos multilaterais e das políticas sociais compensatórias, fato já abordado neste trabalho.

A ausência de capacidades ou dos instrumentos necessários para suprir essas necessidades cotidianas é o indicador do que Sen (apud LAVINAS apud GARCIA et al., 2003), um economista indiano, chama de pobreza. Para superá-la, é necessário que se constitua um “arcabouço institucional voltado para esse fim, qual seja, um sistema de proteção social público e universal” (GOUGH apud LAVINAS apud GARCIA et al., p. 8, 2003).

Para outros autores, pobre é todo aquele que é assistido. Simmel (apud LAVINAS apud GARCIA et al, 2003), partidário dessa visão, destaca três aspectos: primeiro, para ele, a pobreza é uma construção social e o pobre é todo aquele que não tem os meios necessários

para atender às necessidades impostas pela natureza: alimentação, vestuário e moradia, ao que chama mínimo vital; em segundo lugar, coloca a relação entre pobres e os demais sujeitos, pois entende que os pobres não são aqueles excluídos, mas todos aqueles que fazem parte desse universos de relações e que são contemplados por medidas assistencialistas; por fim, destaca que a natureza da relação pobreza é medida por direitos e deveres.

Paugam (apud LAVINAS, apud GARCIA et al., 2003, p. 15) amplia o debate e passa a tratar de precariedade socioeconômica e do que constitui “os novos pobres: uma categoria instável, flutuante, relativa e arbitrária, cujo denominador comum é menos a falta de renda do que a marca do fracasso social e da degradação moral que lhe é consecutiva”.

Ainda, segundo Paugam (apud LAVINAS, apud GARCIA et al 2003, p. 15), esse descrédito não é resultado direto da pobreza,

mas da aceitação, por parte dos pobres ou populações em situação de risco, de um *status* social desvalorizado – o de cliente potencial das políticas e programas de assistência. Os processos de identificação, elegibilidade, habilitação que consubstanciam e legitimam o direito à assistência são designados como parte do cerimonial de degradação do status social da população carente. Ser assistido é ser estigmatizado e, por isso mesmo, excluído.

Nos anos 90, a discussão sobre a pobreza coloca mais um enfoque de tratamento institucional desta, o das obrigações sociais da cidadania. Lavinias (apud GARCIA et al 2003, 2003, p.18) pondera:

Justificando-se no princípio dos direitos e deveres enquanto um conjunto de relações de reciprocidades entre membros de um sistema político orientado pela lógica do mercado, esse paradigma reduz o escopo dos direitos e impõe condições aos assistidos. Sua responsabilização individual aumenta em detrimento da conjuntura econômica e de outros fatores externos determinantes da pobreza e da exclusão. Mesmo nos países onde prevalece o modelo da solidariedade e da inclusão, o mal-estar social decorrente da permanência da pobreza e da amplitude dos processos de exclusão têm levado a uma polarização crescente do debate direitos X deveres, em favor da extensão das condicionalidades.

Desse modo, há um mundo de vantagens e de consumismo, permeado pela pobreza, em que, paralelamente, se vai produzido uma realidade ou um novo nomadismo, em que um pobre sai da miséria na qual vive para ser mais pobre ou miserável em outra região. Por seu lado, as ONGs acompanham esse movimento deslocando-se, também, em busca de seus clientes.

### 3.3 AS ONGs EM DIREÇÃO À EDUCAÇÃO BÁSICA

Os anos 90 apresentam um fato concreto: a partir dessa década, as ONGs passam a disputar espaços políticos na esfera do Estado e fora dele. Também é perceptível que buscam, predominantemente, as populações pobres como alvo de suas ações e setores do empresariado (mercado) como parceiros. O primeiro sujeito tornou-se alvo da filantropia e o segundo, alvo da busca por financiamento das ações a serem efetivadas, especialmente, junto aos pobres.

#### 3.3.1 Atuação no Brasil e a opção pela educação básica

As concepções e metodologias de trabalho tornam-se distintas quanto distintos são os problemas apresentados e agravados pela pobreza provocada pelo neoliberalismo no final do século passado, em que, para cada viés do problema, nasce uma espécie de organização para institucionalizá-lo. Pode-se mesmo dizer que há, na atualidade, uma institucionalização da miséria como espaço de trabalho para uma nova profissão em consolidação: os empreendedores sociais solidários.

Esse movimento associativo difere de outros movimentos por não se conformar às fronteiras nacionais, apesar de enraizar-se em vínculos regionais e locais. A internacionalização crescente é simultânea a lealdades particulares, condicionadas, muitas vezes e de diversas maneiras, pelo Estado, mesmo não se encaixando nele. São recortes associativos que proliferam fora da lógica clássica da divisão capital/trabalho.

Fernandes (1994) adverte que nesse associativismo,

Não há 'central' que integre tudo isto, nem oligarquia burocrática que o controle [...] Em vez de continuidade sistemática entre as divisões da sociedade civil e as da política, uma distância considerável entre estas esferas, a qual é preenchida por múltiplos planos e alternativas de articulação. Em vez das formas massivas e politizadas de participação, a multiplicação de iniciativas locais, tópicas e dispersas em suas intenções (FERNANDES, 1994, p. 18, grifo do autor).

As ONGs consideram que responderam e ainda respondem por diversas urgências e emergências que os setores populares atravessam e, segundo elas, essas necessidades é que caracterizam as suas identidades e a sua existência. Quanto mais pobreza, mais ONGs.

Atuam no Brasil milhares de ONGs, em atividades as mais diversas, com uma perspectiva de atenuar as necessidades extremas dos setores marginalizados. Prestam serviços sociais (saúde, moradia e educação) e se propõem suprir este serviço até que o aparelho estatal recupere as funções que são consideradas como suas. Finalmente, há aquelas que promovem novos temas (tecnologias apropriadas, autogestão local, ecologia) e respondem a novas iniciativas sociais (juventude, mulheres, etnias, justiça e promoção de direitos).

Esse trabalho, segundo as ONGs, visa sensibilizar a população sobre tais temas e introduzir novas condutas sociais, políticas e culturais de cidadania. Elas indicam ainda que possuem legitimidade, interesse e o *know-how* para estimular o trabalho voluntário, como, por exemplo, o trabalho de jovens, de mães etc.

Em pesquisa realizada pela ABONG, 64,29% das ONGs atuam realizando capacitação técnica/política; 42,35% prestam assessoria. São beneficiários dessas organizações movimentos sociais e organizações populares (61,73%); crianças e adolescente (40,31%). As fontes de recursos mais apontadas vêm das agências internacionais de cooperação, atingindo um percentual de 78,57% e 46,43%, com a comercialização de produtos e serviços. As fontes de recursos apontadas em relação ao orçamento total dessas ONGs indicam que o Estado

(órgãos governamentais federais, estaduais e municipais) e as agências internacionais são os maiores provedores, respectivamente responsáveis por 18,46% e 50,61% desse orçamento. Quanto à prestação de contas, 93,33% são dirigidas aos financiadores. 58,74% do pessoal que atua nessas ONGs possuem nível superior e/ou pós-graduação. O regime de trabalho sob a CLT contempla 58,82% do pessoal ocupado (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2003, p. 1-2).

Os dados acima reiteram uma série de ponderações feitas neste trabalho quanto ao contexto das ONGs brasileiras, particularmente sobre a influência do aspecto econômico em suas linhas de ação, a sustentabilidade da autonomia, opção dessas organizações pelos problemas relativos à pobreza e pela educação básica.

Nesta pesquisa, é possível perceber-se que as ONGs estão sofrendo metamorfoses estruturais e de princípios políticos ou, de acordo com elas, estão a “se re-inventar como atores sociais relevantes”. Isso coloca novos desafios em termos de sua responsabilidade pública. Assim, as ONGs devem ser capazes de

Constituir-se e projetar-se no espaço público como protagonista relevante, seja através da mídia, da relação direta com a população e/ou através de parcerias com o poder público e outras instituições como universidades, passou a ser condição *sine qua non* para a sustentabilidade das ONGs. Para tanto, são decisivos fatores como eficiência organizacional, capacidade de inovação, produção de impactos sociais demonstráveis e política de comunicação adequada [...] O grande desafio reside em construir novos formatos institucionais que combinem os tradicionais elementos de informalidade e democracia interna, típicos das ONGs brasileiras, com novos patamares de eficiência organizacional, transparência e responsabilidade pública (‘accountability’) (ARMANI, 2002, p.5).

Convém ressaltar que fazer uma classificação das ONGs por campo de atuação é difícil pela mutação constante quanto aos alvos de ação escolhidos. Pode-se destacar que existam nos anos 90 áreas mais atraentes de atuação, talvez pela facilidade de captação de recursos: meio ambiente, questões de gênero, AIDS, agricultura sustentável, economia

popular solidária, desenvolvimento local e regional integrado, crianças e adolescentes em situação de risco, geração de emprego e renda e, finalmente, a educação e a fome, eleitas prioridades a partir do final dos anos 90. Essa tendência é quase a mesma em todos os países latino-americanos. Considerando tal situação, as referências de análise que se vêm fazendo acerca desse objeto, refletem as críticas quanto a atuação dessas organizações.

A pesquisa sobre as ONGs atuantes no Brasil demonstra também que o trabalho dessas organizações estabelece uma polaridade regional entre pobres (Nordeste) e ricos (Sul, Sudeste). A distribuição geográfica e de atuação das ONGs no Brasil, segundo pesquisa da Associação Brasileira de ONGs (2003), assim se configura: 53,06% das ONGs atuam no Nordeste, mas 42,86% têm suas sedes no Sudeste. 62,76% trabalham com voluntários, geralmente arregimentados nas próprias áreas em que atuam, enquanto 83,67% vêm-se como espaço de articulação.

Fernandes (1994) mostra um quadro interessante quanto às áreas de trabalhos das ONGs, cuja distribuição e percentuais também confirmam uma tendência para a área de educação, o que viria a se confirmar em 2000. Ele identifica 17 categorias temáticas isoladas, entre as quais desenvolvimento e bem-estar se igualam a progresso social, com ênfase no aspecto produtivo. Desse modo, mostrando o leque de espaços em que atuam, verifica-se que há um terreno fértil a incentivar a expansão delas no trato das políticas sociais:

- criminalidade, violência e drogas – 1,0%;
- mulheres – 11,58%;
- negros – 1,6%;
- saúde – 20%;
- formação, qualificação e assessoria – 40,6%;
- projetos de financiamento – 8,64%;
- educação básica – 36%;
- comunicação – 18,58%;
- desenvolvimento, promoção social – 29,50%;
- direitos humanos – 8,7%;
- desenvolvimento rural – 15,78%;
- meio ambiente – 18,12%. (FERNANDES, 1994; p.70).

Em síntese, pode-se afirmar que a educação básica somada à formação, qualificação e assessoria, articuladas às ações para o desenvolvimento, com ênfase na promoção social, constituem um conjunto de prioridades cujos principais beneficiários são:

- trabalhadores rurais – 20,3%
  - comunidade – 32,1%
  - crianças e jovens – 22,0%
  - mulheres – 15,1%
  - grupos étnicos – 3,0%
  - associações civis – 16,2%
  - pobres (13,4%), mulheres, crianças, trabalhadores rurais.
  - ONGs – 5,05%
  - marginalizados – 1,7% (drogas, prostituição, criminalidade).
- (FERNANDES, 1994; p.70).

Nota-se, nessa discriminação, que um mesmo beneficiário pode estar localizado, ao mesmo tempo, em vários grupos de atendimento, fato que confirma a hipótese da fragmentação e focalização.

Assim, diante de tanta pobreza (21,7 milhões de brasileiros em extrema pobreza), particularizando para o campo da educação, diante de tanto fracasso dos pobres na escola (983.895 mil crianças com desempenho muito crítico e 1.619.045 com desempenho crítico na 4ª série do ensino fundamental – MEC/INEP/SAEB, 2001), diante também da visão mercadológica no trato da política educacional pelo Estado, só pode ser reforçado o princípio justificador das ONGs e de toda a filantropia que percorre de ponta a ponta esse país no trato da educação básica.

A pesquisa realizada pela ABONG, em 2001, junto à sua rede de filiadas, englobando os aspectos principais do trabalho dessas organizações, como beneficiários, temáticas de atuação, fontes de recursos, relação com o voluntariado e outros, apresentou um dado significativo para a pesquisa que se desenvolve:

A principal área de atuação das ONGs filiadas à ABONG é a educação, entendida no sentido ampliado, que inclui a formação política e que tem como finalidade maior a busca do desenvolvimento da consciência crítica e da cidadania. [...] 68,37% das ONGs associadas indicaram essa atuação como a principal. [...] em 1998, essa perspectiva era apontada por apenas 11,8% das associadas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2001, p. 2).

O resultado da pesquisa não causa surpresa pela centralidade e interesse que a educação, a partir dos anos 90, despertou em diversos setores da sociedade brasileira, incluído o Estado, por força dos fóruns internacionais que trataram dessa temática, em especial a Conferência de Jomtien.

As tendências de caráter regressivo e de caráter supostamente progressista das ONGs se unem pelas temáticas que abordam: relação sociedade—Estado, justiça social—igualdade—liberdade, política—economia, público—privado. Além do mais, apresentam determinados temas como novidades: o novo associativismo, a nova questão social, a nova sociedade sem emprego ou do tempo livre, as novas contradições supraclassistas, a nova solidariedade, a nova consciência social do empresariado, gestão substantiva/gestão instrumental-racional, voluntariado/volunterapia, empreendedorismo solidário, desenvolvimento auto-sustentável, desenvolvimento sustentável, novo participacionismo social, responsabilidade social empresarial, cidadania ativa, educação para a convivência pacífica, para aprender a ser e a empreender.

Esse discurso das ONGs no campo da educação básica, quando a elegem como instrumento necessário a promover a cidadania e as mudanças sociais identifica-se com os discursos sobre a educação na década de 90. Portanto, confirma-se que é no campo educacional que elas se fazem mais presentes, na atualidade brasileira. Constantemente, o próprio Estado, os organismos internacionais, os empresários, e os movimentos sociais associam os problemas gerais da sociedade à falta de programas em educação.

Outras falas acerca da importância da educação básica oferecida aos pobres destacam-se no cenário mundial, entre eles o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD), que, em resposta aos desafios a serem enfrentados pelas nações em desenvolvimento, indica áreas estratégicas para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por meio da educação. “No âmbito das políticas sociais, a Educação Básica, a qualificação e o combate à pobreza; no âmbito da política econômica, a expansão do emprego e no âmbito da política ambiental, o aperfeiçoamento de instrumentos de sua gestão” (OLIVEIRA, 2000, p. 139).

Levando-se em consideração esse fato, confirma-se também que os organismos internacionais avalizam e incentivam a atuação das ONGs no campo da educação.

Portanto, o Maranhão, nesse cenário, constituir-se-á em um espaço privilegiado para a atuação das ONGs, fato que será mais aprofundado na segunda parte deste trabalho, em capítulos referentes às políticas de educação nesse Estado.

## **4 A POBREZA E A EDUCAÇÃO SOB O OLHAR DAS ONGS**

### **4.1 A PRESENÇA DA POBREZA**

Geralmente associa-se o fenômeno da pobreza à falta de condições para atender às necessidades básicas que, na ausência de atendimento, implicam risco para a própria vida. São muitas as circunstâncias que promovem esse baixo padrão de vida, pondo em risco a sobrevivência desses sujeitos. Assim, problematizar a pobreza como uma questão social amplia o entendimento desse fenômeno, que é amplo e complexo. Entretanto, não basta somente compreender a pobreza; é preciso antever as formas para superá-la. Nesse patamar, as políticas sociais são instrumentos fundamentais e os mais adequados a criar um conjunto de mecanismos voltados para esse objetivo.

A pobreza é parte do conjunto dessas relações sociais que levaram a estimular medidas de assistência, de filantropia e de voluntariado como um dever da sociedade e um direito dos pobres. Ela demarca nos pobres “um *status* social específico, inferior e desvalorizado, que

marca profundamente a identidade daqueles que a vivenciam”. Paugam (apud LAVINAS apud GARCIA et al 2003, p. 15).

As ONGs brasileiras seguem a tendência internacional ao unificar os termos exclusão/pobreza como sendo o avesso da cidadania, que elas dizem promover por meio de seus programas e projetos.

Apesar de se optar pelas referências feitas por Santos (2001), Demo (1996; 1998; 2004) e Lavinas (apud GARCIA et al., 2003) quanto ao fenômeno da pobreza, sabe-se que existem tantos enfoques quanto as suas formas de manifestação. Porém, a matriz dominante é aquela cujo pressuposto básico está ligado ao mercado, que designa ante o Estado quem é pobre e precisa de assistência e quem não é. Geralmente atribui-se um valor de renda mínima familiar para classificar o cidadão como pobre. Segundo essas vertentes, os pobres devem ter acesso, via políticas sociais assistenciais, a ações que permitam ao sujeito suprir essas necessidades imediatas. Essa visão, portanto, leva a identificar os clientes para os quais se direcionam os inúmeros programas de combate à pobreza do Estado, do empresariado e das ONGs.

Por outro lado, existe uma visão que diz caber aos pobres romper com essa condição, porque é sua responsabilidade buscar os meios necessários para mudar sua condição social. Não é a conjuntura econômica e nem as relações internacionais entre capital e trabalho que dividem o mundo em extremos, que respondem pela pobreza. Não obstante, os indicadores ou fatores de risco que aumentam os patamares de pobreza no mundo estão ligados a essa dimensão econômica e social. Rendimentos baixos, empregos de baixa qualidade, falta de moradia, saúde e educação precárias, evasão escolar e trabalho precoce entre os jovens, discriminação de gênero e raça e residência em áreas segregadas quanto a serviços estão entre esses indicadores.

A desigualdade, a pobreza, a miséria ou pobreza extrema são expressões de relações que envolvem a distribuição e o consumo ou a apropriação de modo diferenciado da riqueza produzida coletivamente. A pobreza, entre essas categorias, é uma espécie de norma que se produz institucionalmente e se relaciona a um patamar de recursos abaixo do qual o sujeito não consegue atingir um nível de vida considerado como o mínimo necessário para sobreviver numa dada sociedade e época (CASTELLS, 2002).

#### **4.4.1 Quem é pobre?**

O fenômeno da pobreza é crescente em todo o mundo; o número de pobres cresceu na América Latina em 25,0% entre 1985 e 1990 e continua a crescer. A pobreza precisa ser combatida; uma das implicações para combatê-la é definir quem é pobre e está apto a receber essas ações.

Para tanto, além das áreas de políticas, já citadas, diante dos indicadores sociais, é necessário que se definam as linhas de pobreza (fato já citado) e indigência. Lavinias e Rocha (2003) identificaram algumas dessas linhas associadas à cesta de consumo e a outros bens e serviços básicos (transporte, moradia, vestuário, luz e gás). Assim, quem se situar abaixo do valor necessário para atender a essas necessidades será considerado pobre. Outro elemento identificador é o fator renda, indicando quem está abaixo do patamar considerado necessário.

Dentro desse universo, promovem recortes ou classificam por linha de pobreza ou de necessidades, considerando condição social, gênero, raça, espaço de moradia, região entre outros aspectos. Surgem, então, as ONGs que trabalham com a educação de negros, meninos e meninas de rua, filhos de prostitutas, aidéticos, menores vítimas de violência, palafitados, ribeirinhos, quilombolas, favelados, encarcerados, e vão assim denominando os classificados entre miseráveis (se de periferia, da zona urbana, da zona rural, do Nordeste, do Norte ou do Sudeste).

Geralmente esse padrão de pobreza é definido por especialistas de institutos de pesquisa e de outras instituições e pelo governo, que relacionam essa condição ao tamanho da família ou o número de membros de cada residência versus a renda/os bens. Evidentemente que não são padrões neutros de inferência política, social, cultural, porque servem de subsídios para definir as políticas sociais: quais serão prioritárias (urgentes) e quais os recursos a serem destinados.

Predominantemente, as organizações vão em busca dessas informações oficiais, entre estas o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como estímulo para não se limitar à medição da pobreza somente por índices monetários. A este acrescentou-se o indicador Incidência da Pobreza Humana (IPH) baseado nos índices de populações carentes, expostas a graves privações. Para tanto, utiliza o parâmetro etário, considerando uma longevidade inferior a 40 anos, a taxa de analfabetismo entre os adultos, acesso a bens e serviços públicos e privados. Mesmo assim, as ONGs tendem a utilizar, no Brasil, as orientações do Banco Mundial, para o qual a linha de pobreza é definida a partir de uma cesta básica de alimentos, combinando conceitos de pobreza e indigência e o método das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI).

Para determinar os níveis de pobreza, o PNUD toma por base o IDH, a partir do qual elege três pontos básicos: a possibilidade de levar uma vida longa e sadia; a de adquirir conhecimentos; e a de ter acesso aos recursos necessários para dispor de um nível de vida decente. Segundo esse índice, na ausência desses fatores, os demais elementos ficam inacessíveis. Entre esses demais elementos destacam-se aqueles referentes às liberdades políticas, econômicas e sociais, à possibilidade de expressar seu potencial criativo e produtivo, passando pela dignidade pessoal e os direitos humanos. O critério da renda também é importante, mas não é o mais decisivo.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) tem indicado as linhas de pobreza no Brasil com base no salário mínimo, mesmo que se saiba que o valor desse salário é para atendimento das necessidades básicas de um indivíduo; além do mais, esse parâmetro desconsidera as diversidades regionais.

Rocha (apud LAVINAS apud GARCIA et al., 2003) diz que no Brasil não existe uma linha oficial de pobreza e o conceito mais relevante é o da pobreza absoluta, ou seja, pobre é aquele que está na indigência.

De fato, é difícil indicar de onde partem os critérios definitivos para indicar esse estado de pobreza. As ONGs e organismos internacionais, atuais parceiros do Estado, criam seus próprios argumentos na falta de um oficial, o que implica preconizar políticas não adequadas para superar o quadro. Os argumentos predominantes tendem a reduzir o problema a uma de suas faces, em que cada organização se encarrega de uma parte do todo. Como exemplo desse fato abordam a fome, a renda, a educação, a saúde e a moradia isoladamente. Tornam-se incapazes de concebê-la em sua totalidade e isolam os fatos, comportamentos, sentimentos, e assim vão separando pobreza absoluta e relativa, pobreza absoluta e subjetiva.

Pode-se dizer, concordando com FIORI (2003), que o movimento gerador de pobreza e indigência no Brasil, a ser medida, controlada, foi monitorado pelo Estado, que diante das conjunturas de crise sempre foi apto em anunciar às massas de desempregados e pobres levados à marginalidade urbana alternativas mirabolantes de desenvolvimento, como alternativa de sobreviver aos conflitos.

No entanto, o Estado permanece sem tê-las consolidado, ou seja, sem que estas alternativas tivessem até aqui se tornado uma realidade para a periferia que vive na pobreza ou extrema pobreza. Comportamento que só fortaleceu a tendência a se criar para cada face da pobreza uma ONG, uma vez que o aumento da pobreza tende a criar insatisfação e áreas de risco à estabilidade econômica.

As demandas crescentes das massas defrontaram-se, sistematicamente, com um padrão de desenvolvimento concentrador de renda, com baixos níveis salariais e vastos bolsões de miséria absoluta em certas regiões do interior do país e na periferia das grandes metrópoles.

Esse padrão de desenvolvimento excludente manteve [...] uma estrutura extremamente heterogênea e fragmentada do ponto de vista social e regional. Tal fragmentação, permanentemente reproduzida e ampliada pelo padrão dominante de acumulação, foi responsável, sociologicamente, pela pouca nitidez e homogeneidade dos interesses dos dominados, e pela inorganicidade política de seus vários grupos e frações. Essa desorganização, contudo, nunca ajudou a diminuir o pânico das classes dominantes frente ao avanço das reivindicações populares, que sempre foram vistas como uma ameaça à ordem capitalista vigente (FIORI, 2003, p. 123).

Uma estrutura social marcada pela exploração e desigualdade social, os mecanismos reformistas dos anos 90 só trariam, como trouxeram, a ampliação desse quadro, ao qual foi associado o desemprego e a precarização do trabalho. A proteção social como dever do Estado retrocede séculos e parece voltar ao tempo das Santas Casas de Misericórdia, época em que a filantropia da igreja abrigava os desvalidos. Hoje, porém, ampliou-se o âmbito dessa beneficência programada e a misericórdia atinge, inclusive, setores empresariais como novos atores da responsabilidade social solidária, preocupados com a pobreza que eles geraram no afã da acumulação capitalista.

#### 4.2 INTERESSE DAS ONGs PELA POBREZA

O final do século passado expôs para o mundo a necessidade de enfrentar um de seus maiores problemas: a pobreza. Revelada pela crescente diferença entre ricos e pobres, ela se manifesta sob diversas situações que vão do âmbito político, econômico ao etno-racial e demográfico.

Em meados de 1990, considerando como a linha de pobreza extrema um nível de pobreza equivalente a um dólar por dia, 1,3 bilhões de pessoas, quer dizer, 33% da população do mundo em desenvolvimento, encontram-se em estado de miséria. Dessas pessoas, 550 milhões viviam no sul da Ásia, 215 milhões na África subsaariana e 150 milhões na América Latina (CASTELLS, 2002, p. 106).

Diante de tal situação revelada por Castells (2002), verifica-se que a pobreza afeta cada vez mais um maior contingente de pessoas no mundo, apesar de se constatar a existência de algumas ilhas de prosperidade, quando se trata de indicar os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Mesmo assim, nesses locais existem consideráveis estatísticas de pobreza em processo crescente.

Chega-se ao século XXI concentrando aproximadamente 82,7% da riqueza mundial nas mãos dos países industrializados, os quais têm em seus territórios apenas 20,0% da população mundial. Os outros 80,0% dividem entre si, de forma desigual, os 17,3% do restante dessa riqueza mundial (SADER, 2000).

Uma em cada cinco pessoas excluídas do crescimento econômico. Como exemplo, dos 4,4 bilhões de habitantes dos países da periferia do capitalismo, quase 2,7 bilhões (três quintos) não dispõem de saneamento básico, quase um terço não tem acesso à água limpa, 1,1 bilhão (um quarto) não tem casa adequada. Um em cada cinco desses 4,4 bilhões de habitantes não conta com serviços básicos de saúde, uma em cada cinco crianças não consegue cursar a escola até a quinta série. Cerca de 20% não têm energia e proteínas suficientes em sua dieta [...] A metade da população do mundo – cerca de 3 bilhões de pessoas – vive subalimentada, enquanto outros 10% sofrem graves deficiências alimentícias, totalizando 60% dos habitantes do planeta com algum tipo de problema de nutrição (SADER, 2000, p.77).

Os dados apresentados por Sader (2000) não são resultado apenas das relações sociais do século XX. A pobreza, como se manifesta na atualidade, nasceu sob o processo urbano-industrial, pela necessidade de se forjar uma classe trabalhadora e um espaço urbano (LAVINAS apud GARCIA et al., 2003), portanto, pode-se inferir que se derivou da relação entre capital e trabalho.

Segundo o Relatório do IDH (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991), por exemplo, 71% da população do mundo ganhava 15% da renda global (Relatório do IDH – ONU, 1991); os demais ficavam com os 85%. Acrescente-se ainda que a maioria dessa

população habita nas cidades, o que leva autores a afirmar que a pobreza é essencialmente urbana, mesmo que se constate a pobreza no campo.

A pobreza é urbana não apenas porque a maioria dos pobres vive nas cidades e zonas metropolitanas, ou porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto das relações e interações entre a sociedade civil, o estado e o mercado. Ela também é urbana porque desafia a governabilidade urbana, exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas [...] Ela é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana (LAVINAS, apud GARCIA et al 2003, p. 2).

Para Lavinias (apud GARCIA et al 2003), isso se tornou mais evidente quando se manifestou a face da exclusão, um sentido mais amplo de pobreza que não se limita apenas à carência e ao déficit de renda, mas ao não atendimento das necessidades fundamentais para a existência humana, para sua inclusão social e para sua autonomia.

Os indicadores dos níveis de pobreza no Brasil, tais como educação, habitação, emprego, saúde, natalidade e mortalidade infantil e distribuição de renda sequer se aproximam dos níveis dos países ricos.

De estudo em estudo, estatísticas a estatísticas, os índices da fome e da pobreza no Brasil vão sendo anunciados e, ao mesmo tempo, controlados socialmente ou minimizados pelo trabalho das ONGs e vão variando de acordo com os princípios e interesses políticos e as metodologias utilizadas para medi-los. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA indica 24,7 milhões dos brasileiros vivendo em situação de indigência, o que significa 14,6% da população. Esse Instituto ainda afirma que se forem incluídos os chamados pobres, que precisam escolher entre comer ou vestir, esse número vai para 57 milhões. Para se ter uma idéia, uma em cada quatro crianças brasileiras vive sob ameaça de fome; são 330 mil, considerando somente os dados de São Paulo.

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE – diz que há, no Brasil, 44 milhões de desnutridos – esse o índice que foi utilizado pelo programa Fome Zero do governo Lula, em 2002. Já o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas publicou que o número de pobres no Brasil chega a 50 milhões, ou seja, 29,3% da população.

Os organismos internacionais também publicaram suas estatísticas já no início desse século. A ONU fez um relatório da população brasileira, em 2002, com o apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no qual indica 54 milhões de brasileiros que ganham menos de meio salário mínimo por mês. Logo, a pobreza continua crescente e não é uma situação isolada ou pessoal, mas uma realidade ampla a estimular o trabalho do amplo terceiro setor.

As estatísticas de pobreza reforçam que no Brasil, o quinto maior país do mundo e a 10ª economia, há “alguns ‘acampamentos’ de inclusão social em meio a uma ampla ‘selva’ de exclusão, que se estende por praticamente todo o espaço brasileiro” (POCHMANN; AMORIM, 2003, p.21, grifos do autor). Mas, ela se torna mais perceptível nas regiões Norte e Nordeste, com uma pobreza intensa e generalizada e uns poucos locais de inclusão social.

Esse quadro de pobreza, segundo Prado Júnior. e Fernandes (apud POCHMANN; AMORIM, 2003), é filho das lacunas deixadas pela ausência das reformas clássicas do capitalismo contemporâneo: falta de reforma agrária, tributária e social, tornando o capitalismo brasileiro, mais que qualquer um outro, uma máquina de produção e reprodução de desigualdades. Pode-se verificar tal situação consultando os dados seguintes relativos ao período de 1960 a 2000.

Tabela 2 Brasil – Índices de pobreza por Estado

RG	UF	Ano 1960	Ano 1980	Ano 2000
N	Acre	0,462	0,661	0,475
NE	Alagoas	0,056	0,164	0,082
N	Amapá	0,623	0,695	0,623
N	Amazonas	0,360	0,784	0,414
NE	Bahia	0,144	0,379	0,119
NE	Ceará	0,080	0,153	0,117
CO	Distrito Federal*	-	-	0,998
SE	Espírito Santo	0,289	0,686	0,712
CO	Goiás*	0,458	0,705	0,683
NE	Maranhão	0,010	0,135	0,001
CO	Mato Grosso**	0,462	0,739	0,748
CO	Mt. G. do Sul**	-	-	0,731
SE	Minas Gerais	0,287	0,623	0,609
N	Pará	0,282	0,657	0,415
NE	Paraíba	0,067	0,086	0,129
S	Paraná	0,628	0,761	0,796
NE	Pernambuco	0,130	0,315	0,234
NE	Piauí	0,002	0,002	0,045
SE	R. de Janeiro***	0,998	0,948	0,842
NE	R. G. do Norte	0,144	0,193	0,229
S	R. G. do Sul	0,656	0,828	0,855
N	Rondônia	0,360	0,778	0,676
N	Roraima	0,355	0,873	0,671
S	Santa Catarina	0,477	0,862	0,951
SE	São Paulo	0,841	0,999	0,958
NE	Sergipe	0,046	0,283	0,187
N	Tocantins*	-	-	0,306
	Média Brasil****	0,459	0,659	0,606

\* Em 1960 e 1980, os dados do DF e TO estavam incluídos nos dados de GO

\*\* Em 1960 e 1980, os dados do MS estavam incluídos nos dados do MT

\*\*\* Em 1960, os dados do RJ incluíam os dados da GB

\*\*\*\* Média Aritmética Ponderada pela População

Fonte: Campos (et. al. 2003).

#### 4.2.1 A Pobreza impulsionando o crescimento das ONGs

Valladares (apud LAVINAS apud GARCIA et al, 2003) identifica no Brasil três grandes períodos relativos à pobreza, todos eles tendo como referência a moradia e o acesso ao mercado de trabalho. Esses períodos ocorrem na fase urbano-industrial: o primeiro ao final do século XIX e início do século XX, quando os pobres são os moradores de rua, de cortiços e os vadios; o segundo nos anos 50-60 do século XX, quando os pobres constituem a massa

excluída, marginalizada, colocada na periferia do sistema econômico, fenômeno ligado aos países capitalistas dependentes segundo os Cepalinos; e o terceiro na segunda metade da década de 70 aos anos 80, quando a pobreza passa a ser designada não como exclusão do mercado, mas como expressão de um vínculo, de uma inserção precária, débil e instável.

O Brasil chegou ao ano 2000, considerando-se o censo demográfico, com 21,7 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema ou 12,0% da população brasileira. A população pobre do Norte e Nordeste, para citar um exemplo, é maior que a média nacional, 18,8% e 24,1%, respectivamente. Os municípios com até 50 mil habitantes concentram em seu território 54,0% da pobreza extrema e aqueles com mais de 50 mil habitantes até 500 mil concentram 28,0%. O restante dos pobres estão nos municípios com mais de 500 mil habitantes, equivalendo a 18,0% (VELLOSO; ALBUQUERQUE, 2003).

Destaca-se, ainda com base nessas estatísticas, que entre os municípios com incidência de pobreza de até 71,0%, 78,0% estão no Nordeste, apesar de não serem estes os maiores municípios em termos populacionais. A pesquisa mostra também que os 100 municípios com maiores índices de pobreza extrema (62 milhões de pessoas) incluem 48 municípios do Nordeste e 34 do Sudeste (VELLOSO e ALBUQUERQUE, 2003).

Tabela 3 – Indicadores de pobreza extrema no Brasil – Grandes regiões – 2000

Regiões	Nº de pobres (mil)	Proporção
Brasil	21.735	12,87%
Norte	2.415	18,79%
Nordeste	11.481	24,14%
Sudeste	5.451	7,57%
Sul	1.533	6,14%
Centro Oeste	855	7,40%
Metropolitano	5.420	9,40%
Urbano	8.531	10,51%
Rural	7.784	25,91%

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE/BRASIL.

Os números diferem do quadro apresentado por CAMPOS, André *et al.* 2003, porque eles incluem outros indicadores diferentes da renda.

O Nordeste lidera as taxas de extrema pobreza em termos dos índices monetários (renda). Essa realidade não se reduz a esse quadro; a região também lidera taxas que consideram os índices não-monetários: educação, habitação e lazer (considera a existência de TV nos domicílios), apontados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Nacional de Altos Estudos – Fórum Nacional (INAE), considerando a população de 15 anos e mais. Esta totaliza 53,0% dos muitos pobres no país.

#### **4.2.2 A ajuda aos pobres**

A efervescência de organizações não-governamentais, para toda e qualquer necessidade ou problema inerente à pobreza ou às mazelas provocadas pelo capitalismo, na atual conjuntura, evidencia que a diminuição da atuação do Estado em relação às questões sociais ocorreu. Nota-se ainda que a terceirização via o terceiro setor transformou-se numa política de parcerias entre Estado e sociedade, sem que o Estado tenha o controle sobre a qualidade dos serviços prestados por esse setor.

Não se vê essa transferência de responsabilidades e de recursos públicos para o setor privado como característica de um Estado democrático, até porque o Estado, por si só, não o será. Além do mais esse espaço dado pelo Estado ao setor privado não se constitui uma possibilidade de ajuda que contribua para resolver os problemas decorrentes da pobreza. Pode-se inferir que, nesse processo, o Estado se limita a ser coadjuvante quando devia ser o protagonista das políticas de combate à pobreza.

Tal postura assumida pelo Estado leva a crer que existe uma manifestação da burocracia estatal cuja intenção é humanizar o capital para humanizar o Estado. Porém, não se mudará o modo de produção das relações sociais, em todas as suas dimensões e instâncias, e nem se distribuirá a riqueza produzida apenas com inferências locais e temporárias da máquina estatal e de seus parceiros do setor privado.

No entanto, quando se discute a questão da promoção de políticas sociais aos pobres é esse fato que está em jogo: a produção e a apropriação da riqueza sob suas diversas modalidades. Isso leva a inferir, pela conjuntura de pobreza nesse país, que não há como alterar a estrutura social com voluntarismo e imediatismo do trabalho das ONGs.

Ressalte-se que esse tipo de mudança não ocorre mecanicamente ou de forma simplista; é necessário construir um projeto com compromisso político e comprometido com a autodeterminação dos sujeitos, porque não se trata de algo centrado no individualismo reinante, no localismo ou no associativismo de sujeitos e organizações com interesses homogêneos, como fazem parecer os atuais protagonistas das ONGs, mas algo que extrapola os limites geopolíticos.

Não compreender o fetiche da ajuda aos pobres ou os fundamentos das políticas sociais implementadas pelo Estado neoliberal para eles favorece a crença de que não há interesses implícitos em cada ajuda, por exemplo, do FMI ao terceiro e ao quarto mundo<sup>32</sup>, ou que o Banco Mundial promove a educação em parceria com os Estados empobrecidos e ONGs, ou ainda que empresários promovam ou apoiem, desinteressadamente, os fóruns sociais de todos os matizes, que têm se realizado mundialmente, evocando cidadania e participação organizada da sociedade civil e superação da pobreza.

Para que se consolide a ajuda aos pobres as políticas sociais devem deixar de ser tratadas sob o princípio da universalidade e devem passar a ser focalizadas conforme os setores demandantes, eleitos em consonância com as orientações da política atual. No campo da educação, por exemplo, o FUNDEF priorizou apenas o ensino fundamental (este obrigatório); os demais níveis e modalidades de educação não são importantes para os pobres, que devem conformar-se com os oito anos de escolarização, predominantemente precarizada, ou disputar, após esse período, as reduzidas vagas no ensino médio, que, mesmo em

---

<sup>32</sup> Para compreender o sentido dessa afirmação, ver CASTELLS, 2002.

expansão, está longe de atingir a demanda, ainda mais pelos mínimos recursos ou então pelos acordos entre o MEC e o Banco mundial, ou educação profissional, cada vez mais privatizada – separada do Ensino Médio – e dependente da sobra de recursos públicos ou ações da beneficência empresarial e de organizações não-governamentais.

Essas formas precarizadas de promoção da educação básica induzem à concordância com o pensamento de Montaño (2002, p.74), para quem o terceiro-setor contribui para a consolidação de duas condições distintas de cidadania, reforçando duas esferas de serviços com qualidades diferentes – “o privado/mercantil, de boa qualidade (para poucos) e o público/gratuito, precário (para a maioria), estes últimos fadados ao fracasso frente a alta competitividade e seletividade do mercado de trabalho". Para os pobres, são destinados os programas de educação informal ou os precarizados (modulares, a distância, em finais de semana). Essas modalidades de educação contribuem para reforçar o processo devastador de ocupações temporárias, terceirizadas, sem regulação de benefícios sociais, flexibilizadas a que se subjagam os pobres. Nesse contexto eles são o alvo preferencial desse trabalho controlador das parcerias integradas pelas OSCIP.

A redemocratização em curso no País cedeu em direção aos preceitos neoliberais das políticas econômicas e da gestão do Estado e deterioração das políticas públicas em combinação com o aumento da miséria, da violência e do desemprego.

Uma sociedade com tais características tende a alimentar-se da miséria e dos mecanismos de desmonte do Estado, ao mesmo tempo em que se associa a este para realizar seus interesses solidários, localizados ou ainda privatistas.

Para Fernandes (1994), sem um firme Estado democrático, é impossível acreditar que a sociedade civil se sustente. Nesse aspecto, concorda-se com seu pronunciamento:

Não há autonomia cidadã que se mantenha sem o bom funcionamento dos sistemas de seguridade e justiça; não há como manter aceso o desejo de participação sem a crença nas instituições das quais se é convidado a participar; o respeito ao pluralismo não tem relevância enquanto não encontrar mecanismos eficazes de expressão da multiplicidade dos interesses e das intenções. Da mesma forma, a noção de um “terceiro setor” só faz sentido na pressuposição de que existam um “primeiro” e um “segundo”. Os serviços públicos dispersos pelas microiniciativas cidadãs não têm como prosperar se não interagirem positivamente com as macrointervenções públicas agenciadas pelo Estado (FERNANDES, 1994, p. 95, grifos do autor).

Sob esse ponto de vista, há uma relação de identidade entre Estado e ONGs pela modalidade de oferta dos serviços prestados aos pobres, pois ambos optaram por microiniciativas.

Um outro discurso de ajuda aos pobres é traduzido pelas campanhas de solidariedade, de acordo com cada interesse em jogo, isoladamente do contexto que deu conformação ao problema ou à necessidade imediatamente posta. Realizando uma análise crítica, Montaño (2002) questiona se o terceiro setor e suas ONGs estimulariam os laços de solidariedade local, pois, no seu entender, ao tempo em que se fortalecem setorialmente esses laços de solidariedade, perde-se de vista o princípio de solidariedade universal. Rompe-se, nessa relação, com o antigo princípio universalista das políticas sociais do Estado de Bem-Estar porque na lógica atual o princípio é setorializado, direcionado. Os sem-escola, por exemplo, devem ser solidários com os sem-escola e reivindicarem o atendimento de suas necessidades particularmente.

Nesse contexto, as ONGs contribuem sobremaneira para reforçar essa situação, ao subdividirem, por exemplo, as diversas modalidades de educação oferecida aos pobres, perdendo de vista o princípio do direito à educação em todos os níveis e modalidades. Assim, uma ONG trata da educação na creche da periferia, outra da alfabetização de crianças em situação de risco, outra da profissionalização de jovens e adultos de bairros pobres. Também, há ONGs especialistas na formação de educadores, na elaboração de propostas curriculares, na confecção e produção de materiais e recursos didáticos, em ensino fundamental e classes

multisseriadas, serviços que são complementados com atividades de arte e de esportes, todos voltados a esse universo a ser atendido.

O que parece ter apenas a preocupação social, solidária e para além do viés supostamente classista, classifica esses sujeitos e define o seu lugar no campo dos direitos sociais. O que é direito vira concessão, caridade, filantropia, ajuda humanitária e não conquista, direito inalienável ou ainda direitos que foram conquistados na luta dos trabalhadores e que, em países como o Brasil, estão se perdendo mesmo antes de terem se consolidado efetivamente como direito.

Ocorre, desse modo, uma miniaturização do social como sinônimo de políticas partilhadas, porém decididas pelo Estado reformado e de mistificação da construção e ampliação da cidadania e da democracia.

Não se nega a importância da participação da sociedade civil, por meio das ONGs, só não se aceita que ela seja posta como uma sociedade amorfa, vazia de contradições e interesses, supostamente homogênea e supraclassista, ou ainda que signifique a destituição do Estado diante das responsabilidades que deve assumir, uma vez que se diz gestor da *res-pública*, ou seja, da coisa pública, portanto, para todos, apesar do seu comportamento e origem burguesa.

#### **4.2.3 As ONGs superam a pobreza?**

O quadro de pobreza apresentado também fez surgirem, nas últimas décadas, mecanismos destinados à superação desse problema.

Identifica-se, nos anos 90, que esse processo se tornou mais explícito quando as políticas sociais adquiriram uma essência assistencialista, precarizada, focalizada, compensatória e temporária ou vinculada a padrões mínimos, não superando os problemas que evoluem a cada década sob novas manifestações.

Vencer a pobreza passou a ser a tônica dos discursos do Estado, na metade dos anos 90, que a colocou como uma responsabilidade não só de sua alçada mas da sociedade como

um todo. Esse discurso encontra sintonia entre as ONGs que, anteriormente, já haviam destacado a pobreza como seu núcleo de atenção. Nesse sentido, as ONGs elegem a educação básica como uma das estratégias essenciais para enfrentar esse problema.

A questão central para as ONGs que atuam na América Latina foi, então, “como apropriar-se das proposições de Jomtien e inseri-las na realidade latino-americana? Considerando, segundo sua análise de conjuntura, que esse continente além de uma grave crise econômica vive também as crises social, política e cultural (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 1992, p.12). Por outro lado, essas organizações apontam a perspectiva de assumirem um trabalho educacional com os setores mais pobres da sociedade.

Os ‘cinturões’ de pobreza das urbes latino-americanas se expandiram e, no final dos anos setenta e princípio dos oitenta, o marginalizado da área rural se une ao desempregado tipicamente urbano, resultado da crise econômica e do dismantelamento das indústrias. Deste modo, a crise teve um efeito duplo: por um lado, incrementou o número dos sem trabalho ou parados e, por outro, introduziu uma ruptura no processo de mobilidade social ascendente, via incorporação ao emprego urbano; processo que, apesar de lento, era o único existente. Neste contexto, não parece nada estranho o surgimento do narcotráfico e da violência em grande escala (CONTEXTO & EDUCAÇÃO, 1992, p. 24).

Conforme citação do relatório Delors (2003, p. 450), em 1995, a Cúpula Mundial para o desenvolvimento social que se realizou em Copenhague apresentou um quadro demonstrativo da pobreza no mundo: “mais de um bilhão de seres humanos vivem numa pobreza absoluta, passando a maior parte deles fome todos os dias e mais de 120 milhões de pessoas no mundo estão oficialmente no desemprego e muitas, mais ainda, no subemprego”. Ainda, segundo o relatório, esse quadro de pobreza é agravado pela falta de políticas de educação.

Para superar essas estatísticas, destaca esse relatório que a educação básica deve ampliar-se no mundo aos 900 milhões de adultos analfabetos, aos 130 milhões de crianças não escolarizadas, aos mais de 100 milhões de crianças que abandonaram prematuramente a

escola. Acrescentando ainda que nos anos 90 a população de jovens chegou a quase dois bilhões. Concorde-se que a educação básica deva ser ampliada, mas não por ações temporárias e fragmentadas.

Os dados negativos de relatórios e documentos elaborados em conferências mundiais ou de relatórios elaborados pelos organismos internacionais sobre a educação mundial (conferência de Jomtien, relatório Delors), são um indicador de que as relações econômicas nacionais e internacionais são a origem, a substância e a ferramenta de manutenção desse quadro.

Hoje se faz pressão sobre a cultura, a escola e o mundo do trabalho, os direitos sociais e de cidadania política e também sobre o Estado e a sociedade, como se fossem entes à margem do econômico e do político, comportamento que só contribui para aumentar a distância entre o problema da pobreza e a resolução deste.

As possibilidades de superação da pobreza fomentam a necessidade de o governo estabelecer prioridades e dividir responsabilidades que devem ser fortalecidas e consolidadas em gestões locais e parcerias. Mas essa preocupação gerou programas focalizados, por meio dos quais o governo criou cinco áreas de programas compensatórios: política social setorial (relativa aos serviços básicos, entre estes a educação básica); política de apoio ao desenvolvimento da capacidade produtiva dos pobres; política de apoio à organização social dos pobres; políticas de emprego e renda e políticas assistenciais de emergência (RACZYNSKI apud LAVINA apud GARCIA et al., 2003). Para esse autor, essas políticas concretizam o paradigma institucional do tratamento da questão da pobreza, na atualidade do contexto neoliberal, “o da mobilização social dos pobres pela sua própria redenção” (RACZYNSKI apud LAVINAS apud GARCIA et al 2003, p. 44). Assim, cidades, comunidades, governos locais e terceiro setor (neste, principalmente as ONGs), tornam-se o cenário onde toma corpo, a partir de então, o debate e as ações para superação da pobreza.

Pelo discurso da autonomia, esses parceiros defendem a organização dos pobres como um elemento fundamental da agenda social da última década, considerados, agora, sujeitos das políticas de representação dos interesses dos grupos destituídos de recursos, condições e cidadania.

Esse processo de superação da pobreza abre espaço à participação das ONGs na educação, pois a pobreza como foco da educação é um dos discursos mais propalados por essas organizações. A educação passa a ser vista como redentora da auto-estima e da possibilidade de restabelecer aos pobres a capacidade produtiva e competitiva. Desse modo, as ações de combate à pobreza ligam-se às ações de educação, qualquer que seja a esfera de governo ou a pasta ministerial.

Nesse conjunto de parcerias, as ações deslocam-se do sistema de proteção social como um todo e transformam-se em programas assistenciais a requerer parcerias, voluntariado e caritativismo.

No campo da educação, há um leque tão ampliado e fragmentado de ações que se torna difícil identificar até onde esse trabalho proporciona acesso à educação ou exerce o controle sobre as demandas pela educação, oferecendo mínimos a cada cidadão conforme a situação vivenciada.

### 4.3 AS ONGs E A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

#### 4.3.1 A educação básica como prioridade mundial

O Brasil, na Conferência Mundial de Educação para Todos, foi signatário de um documento, por meio de sua representação entre os Ministros da Educação dos países que participaram da reunião, denominado de *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, que traria um conjunto de indicações da gestão da educação nos países signatários da Declaração, envolvendo um número ampliado

de parcerias nacionais e multilaterais. Esse evento propiciaria a participação, oficialmente reconhecida, do terceiro setor nessa área, especialmente das ONGs.

Para as ONGs, a Conferência foi exitosa e, paralelamente, o documento *Educação para Todos: e as ONGs?* confirma esse fato, por ser fruto do Encontro latino-americano de ONGs realizado, previamente, em 1989, como preparação à Conferência de Jomtien. Alguns trechos do documento expressam as possibilidades de contribuição das ONGs para fazerem cumprir as propostas da conferência, inclusive fazendo advertências para os obstáculos políticos e práticos que, eventualmente, poderiam impedir o compromisso das ONGs e a parceria “a partir da sociedade civil e do Estado, sob a perspectiva da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (CONTEXTO & EDUCAÇÃO, 1992).

O documento é uma espécie de ‘motivação’ para reflexão e discussão. Foi elaborado a partir da perspectiva dos Organismos Não Governamentais ligados ao trabalho educacional com os setores mais pobres da sociedade e, por isso, é possível que tenha um viés: aquele de um trabalho especializado ou, melhor ainda, de uma ‘tradição’ que se auto reflete (CONTEXTO & EDUCAÇÃO, 1992, p. 9, grifos do autor).

Em correspondência às recomendações da Conferência, o governo brasileiro convidou parceiros, que já se faziam presentes nos espaços estatais, para a construção do Plano Decenal de Educação para Todos. Destaca-se a participação dos órgãos governamentais e de vários setores organizados da sociedade civil: Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Federal de Educação (CFE), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB), Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Fundo das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para que em conjunto viabilizassem o Plano Decenal.

Anunciou-se um pacote de reformas, planos, projetos e campanhas visando ao aumento de matrícula no ensino fundamental, à extensão do ensino médio, à reorientação de métodos, à reforma curricular, à formação de professores e ao estabelecimento de cotas de bolsas de estudos.

Na execução dessas políticas, ao mesmo tempo, ocorreu uma ação articulada para viabilizá-las e um conflito de interesses entre os agentes sociais promotores (Estado, ONGs, organismos internacionais, organizações da sociedade, empresários, mídia). Esse conflito aconteceu porque estava em jogo um conjunto de diretrizes e estratégias políticas que envolviam ajuste econômico e ajuste social e, ao mesmo tempo, porque se fazia um discurso apresentando receitas para resolver as questões educacionais, a partir de diferentes paradigmas no campo político, social e econômico, marcadamente quando se tratava de prover a educação básica aos pobres.

Esses processos de gestão da educação, ou seja, essas medidas que correspondem à organização, ao financiamento, ao disciplinamento ou, mais amplamente, aos caminhos e descaminhos seguidos por ela no País, em face dessas mesmas políticas, são o foco de interesse das ONGs, uma vez que a educação foi eleita a categoria de solução para todos os males da sociedade.

Percebe-se que volta à tona o velho discurso de que a educação por si só é capaz de promover o desenvolvimento, evitar a marginalidade, promover a ascensão social, garantir a empregabilidade, evitar a destruição do meio ambiente e de contribuir para a erradicação da pobreza.

A educação promovida pelas ONGs, ou em parceria com elas, é ofertada pela modalidade pública não-estatal, cujos princípios pautam-se pela não-lucratividade e pela orientação exclusiva ao público. Todavia, essa modalidade de oferta está bem distante dos discursos do campo progressista de igualdade com democracia e qualidade social, que até

bem pouco tempo fazia parte do discurso de centenas de ONGs e de seus militantes nesse País.

#### **4.3.2 ONGs como parceiras do Estado**

A incompetência creditada ao Estado pelo terceiro setor em gerenciar a coisa pública reflete-se em todos os setores da gestão pública. Para o campo das políticas sociais, a fórmula encontrada foi descentralizar, flexibilizar e fazer parcerias. Esse procedimento garantiria a eficiência e a eficácia das ações do Estado em cada setor.

O modelo de gestão descentralizada da educação defendido no contexto da década de 90 situa-se em uma nova conjuntura, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que imprimem o reordenamento das relações entre o Estado e a Sociedade. Nesse cenário, ganham destaque as propostas de descentralização das responsabilidades chamando-se a sociedade a participar da tarefa educacional. Nessa nova ordem, a participação inclui, também, o assumir responsabilidades materiais, incentivando as chamadas parcerias com as empresas, organizações não-governamentais e comunidade (CABRAL NETO, 2000, p. 34).

É importante destacar as parcerias, porque a reforma não coloca para o Estado a realização dentro de seu aparelho de todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés disso, é chamado a “assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, o que deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento” (BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 61).

Desse modo, as ONGs passam a se constituir importantes asseguradoras dessas funções no campo da educação básica oferecida aos pobres. Atuam criticando, debatendo e propondo alternativas de políticas para esse setor, a serem implementadas pelo governo federal, firmando-se como parceiros (representantes da sociedade civil) do Estado na promoção da educação.

A nitidez da fórmula a ser executada em parceria pelo Estado-mercado e representações da sociedade civil estava desde o início bem claro nos argumentos do governo, conforme se pode notar no discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso:

Às vésperas de minha posse, realizamos um grande seminário internacional aqui mesmo no Itamarati. Recordo-me de uma discussão a respeito do papel das organizações não-governamentais e do Estado. No início, essa relação ONG-Estado era marcada por uma espécie de distanciamento, até mesmo de antagonismo. Havia ataques de parte a parte e isso levava o aparelho do Estado a ficar cada vez mais voltado para si mesmo, no intuito de defender a sua visão de como conduzir a coisa pública. Progressivamente, isso foi mudando. Hoje, para usar a expressão de Manuel Castells, sociólogo espanhol que eu prezo muito, as organizações “não-governamentais” passaram a ser “neogovernamentais”. Esta é uma realidade, uma forma de interação que tem que ser absorvida tanto pelas ONGs quanto pelo Estado (PEREIRA; SPINK apud SILVA JÚNIOR, 2002, p.16-17, grifos do autor).

Tais argumentos confirmam a importância da presença das organizações não governamentais como neogoverno na reforma do Estado e na promoção das políticas sociais, entre estas a política educacional, com novas funções sociais e políticas.

Mas qual educação as ONGs promovem e para qual realidade a maior parte dessas organizações fundamentam seus projetos? Para uma sociedade competitiva, em que a informação ou o aparato midiático conduzem a relações (comportamentos) de caráter mercadológico, voltadas para uma sociedade de consumo.

A modalidade de oferta da educação afasta-se do seu caráter público/estatal, como defendiam os movimentos democráticos ligados ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A educação e o mercado têm de caminhar juntos. A fórmula inicial de transição passa por mais um cognome terceiro, ou seja, caberá ao terceiro setor ou às parcerias entre público-estatal e público não-estatal promovê-la.

No campo da educação, significa legitimar a lógica do mercado pela internalização de seus valores, por uma nova cultura concorrencial e empreendedora, criar a perspectiva de empregabilidade, mesmo sabendo que é impossível atender a todos a partir dessa lógica

desagregadora. Promove-se o básico do básico, barateando custos e atingindo um número sempre crescente de sujeitos sob o pretexto de equalização de oportunidades. Portanto, a ajuda tem um interesse incluso no pacote da filantropia.

É com esse entendimento que se procederá à reflexão acerca da competência das ONGs na elaboração e execução das políticas educacionais no Brasil ou, ainda, se tentará perceber quais as forças mediadoras das relações entre Estado e sociedade, especialmente em se tratando da promoção da educação básica para os pobres.

#### 4.4 A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA AOS POBRES

No Brasil, apesar do anúncio de avanços no atendimento às crianças jovens e adultos nas escolas, a qualidade está a desejar-se. A situação se agrava a cada momento, pois o Estado, ao se modernizar para assegurar a sobrevivência do empresariado no mercado competitivo e ao atender às orientações dos organismos internacionais (BIRD, FMI, OMC), fica impedido de aumentar os investimentos na educação.

Observa-se que a educação para as elites tem uma qualidade; a educação para os pobres outra. Nesse caso, as ONGs são mesmo parceiros ideais, porque, em sua maioria, promovem programas afastados cada vez mais da educação de qualidade e próximos de programas instrumentais e assistencialistas, visando promover rudimentos de educação básica e instrumentos/treinamentos para geração de emprego e renda às populações de risco.

Para um país que ainda não conseguiu superar o analfabetismo e nem priorizou a educação infantil, onde o analfabetismo é uma realidade concreta desse quadro, em especial no campo (áreas e assentamentos de reforma agrária), e o ensino médio promovido aos pobres dá a certeza de distância para a universidade e o mercado de trabalho mais competitivo e qualificado, o trabalho das ONGs precisa ser criticado.

Em matéria de educação, nós nos debatemos, no Brasil, num imenso déficit histórico que se arrasta já por pelo menos cem anos. Para clarear essa afirmação cumpre reiterar que em 1890 a taxa de analfabetismo estava em torno de 85% em relação à população total (12.213.356 para uma população de 14.333.915) [...] O déficit em termos absolutos tende a aumentar, mesmo quando o Poder Público detém a iniciativa de formular políticas educacionais que, dentro dos parâmetros vigentes, visam equacionar o problema reduzindo as taxas relativas. O quadro acaba por se agravar, atingindo limites intoleráveis, num contexto como o de hoje em que o Poder Público, em especial a União, busca demitir-se de suas responsabilidades transferindo-as para outras instâncias (SAVIANI, 1998, p. 127).

As políticas sociais do Estado, ao não priorizar a formulação de políticas consistentes e abrangentes de promoção da educação em todos os níveis e modalidades e, ainda, ao transferir grande parte de suas responsabilidades para o setor privado e para os novos atores do associativismo em curso, só aumenta o fosso da educação entre ricos e pobres.

#### **4.4.1 Disputa das ONGs pelos espaços de educação oferecida aos pobres**

O período das lutas pelos direitos sociais na Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, demarcou para as ONGs o início de seu interesse mais sistemático pela educação. Um marco dessa ação é a *Emenda Popular Criança, Prioridade Nacional*, que traduz o discurso de várias entidades da sociedade civil que lutaram para garantir princípios constitucionais relativos ao direito da criança e do adolescente. Essa luta deu origem ao artigo N° 227 da Constituição Federal de 1998 e, posteriormente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990.

Essa legislação responsabiliza a família, a sociedade e o Estado por assegurar à criança e ao adolescente direitos fundamentais, com absoluta prioridade: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Ao Estado

coube promover programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitindo a participação de entidades não-governamentais (BRASIL, 1989).

O que aparece na constituição, em 1988, já estava anunciado, anteriormente, pelo Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FÓRUM DCA). As organizações que participaram denunciavam que a situação infanto-juvenil estava condicionada por fatores sociais, políticos, econômicos e culturais que se revelaram num conjunto jurídico de normas e conceitos que legitimavam a ação arbitrária, repressiva e excludente do Estado.

Após a aprovação do ECA, a discussão entre o Estado e as ONGs concentrou-se em torno dos direitos da criança e do adolescente à educação. As organizações entendiam que o sucesso do ECA estava ligado decididamente à elaboração de políticas públicas que garantissem o ingresso, reingresso e a permanência das crianças e adolescentes nas escolas.

Em 1999, organismos internacionais UNESCO e UNICEF delegaram ao Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), ONG brasileira que trabalha com a educação, a tarefa de elaborar uma avaliação sobre os avanços realizados na área de educação no Brasil, na década de 90. Essa avaliação constituiu-se num dos principais subsídios para o relatório do MEC a ser encaminhado para a Cúpula Mundial de Educação realizada em 2000, em Dacar, momento em que os assinantes da Declaração Mundial de Educação para Todos reuniram-se para avaliar os avanços e/ou respostas aos compromissos assumidos em 1990 e formular metas para os próximos 15 anos.

Estava, portanto, firmado um dos pilares das relações entre Estado, terceiro setor e organismos Internacionais. Surgem milhares de ONGs no cenário nacional e internacional do chamado terceiro setor, disputando espaço e recursos entre si, especialmente com as Organizações Sociais (entidades públicas de direito privado) e as empresas de prestação de serviços.

Esperamos que esta ponte entre ONG e escola se torne uma realidade cada vez mais freqüente no cenário educacional, pois quem mais se beneficiará será aquele/aquela que é motivo e o alvo de todos estes esforços: a criança e o jovem. [...] Assim sendo, a escola pública e as instituições de atendimento (que nesta publicação estamos chamando de ONGs) são aliadas na tarefa de formação integral dos jovens de baixa renda. Essa parceria é fundamental para a efetividade desse processo, pois as duas instituições lidam com a mesma criança, tendo o mesmo objetivo por horizonte. [...] Por terem o mesmo público-alvo, a ONG e a escola são parceiras naturais e não ilhas isoladas; na verdade, estamos no mesmo barco, e cabe a todos nós a difícil tarefa de construir um país mais justo (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA, 1999, p.10).

As ONGs passam a desenvolver programas nas escolas e outras ações paralelas a esta, as quais chamam de ações complementares: atividades culturais, atividades de acompanhamento escolar, recreação, esporte e lazer. Essas ações reafirmam tanto a centralidade da educação básica quanto o papel que passam a ter as ONGs na ação educacional da escola.

#### **4.4.2 O relatório DELORS amplia o campo de disputa**

Em 1996, a preocupação em oferecer a educação básica amplia-se colocando como prioridade não só o ensino fundamental mas a educação de nível médio aos jovens. Essa tendência fortaleceu-se, ainda mais, após a publicação do Relatório Jacques Delors, publicado, em 1996, pela UNESCO e em 1997 traduzido e publicado no Brasil. O relatório consolida as diretrizes mundiais para a educação no século XXI ou orientações da UNESCO a serem seguidas pelos países pobres e em desenvolvimento, e elege como foco de atenção a educação da juventude.

Para o Brasil, isso significa a continuidade de um processo político mais amplo, que se expressa pela adesão às políticas nascidas por força da hegemonia dos países imperiais, sob a mediação das orientações econômicas (BIRD, FMI, BID), culturais e educacionais

(UNESCO), militares-belicistas (OTAN), políticas (ONU) e comerciais (OMC) desses organismos multilaterais ou mundializados.

Nesse âmbito, a alusão crítica à Conferência de Jomtien e ao Relatório Jacques Delors (1996) é necessária, pois a primeira, por ser bem anunciada por um pacto mundial pela educação; e o segundo, por se constituir para a UNESCO uma nova orientação para a educação mundial no século XXI, trazendo consigo todas as diretrizes da mercantilização da educação, das mudanças de paradigmas de currículo, gestão, formação do educador, financiamento e, portanto, de absorção do viés privatizante e de uma equidade que unifica a qualidade da educação oferecida aos pobres por baixos padrões de qualidade e promoção pautada na filantropia das ONGs.

O governo brasileiro, na década de 90, no campo educacional, adota essa visão de parceria Estado–sociedade e submete-se aos argumentos das autoridades em educação, escolhidas pela UNESCO, e destacadamente pelo Banco Mundial, para escrever relatórios, elaborar propostas de políticas em educação, fiscalizar a execução dos projetos e organizar fóruns para a capacitação de gestores e técnicos em educação básica.

*O Relatório Jacques Delors – Educação um Tesouro a Descobrir, que se coloca como a nova orientação para fortalecer a política de educação para todos, define os princípios ou os quatro pilares básicos ao novo conceito de educação a ser implementado no mundo: aprender a conhecer, aprender a viver juntos, aprender a fazer e aprender a ser.* Estes, segundo o relatório, são indispensáveis à sociedade na construção dos ideais de paz, de liberdade e justiça social.

Na edição brasileira do relatório, o MEC dá o seu aval, via Ministro da Educação, Paulo Renato, que faz a seguinte apresentação:

As teses defendidas no Relatório, da educação básica à universidade, voltam-se essencialmente para o desenvolvimento humano, entendido como a evolução da capacidade de discernir, do sentido das responsabilidades [...] Assim, estou seguro de que a edição brasileira do Relatório coordenado por Jacques Delors contribuirá para o processo em que, de modo especial, se empenha o Ministério da Educação, qual seja, o de repensar a educação brasileira (BRASIL, 2003, p. 5).

O governo brasileiro associa-se ao discurso de que a educação é prioritária para o desenvolvimento humano sustentável, para a compreensão mútua entre povos, para a renovação de uma vivência concreta da democracia, mas para tanto é preciso que se superem as tensões no campo político-econômico para que se possa vislumbrar essa possibilidade da educação emancipadora.

No elenco de propostas do relatório para a educação da juventude, há um reforço da separação entre Norte (desenvolvido, produtor e indutor da cultura, da ciência e da tecnologia) e Sul (a tornar-se consumidor, receptor do elaborado, criado. Uma espécie de linha de montagem).

A comissão pensa que sistemas mais flexíveis, com maior diversidade de cursos, e com possibilidade de transferências entre diversas categorias de ensino ou, então, entre a experiência profissional e o retomar da formação, constituem respostas válidas às questões postas pela inadequação entre a oferta e a procura de emprego. Tais sistemas levariam, também, à redução do insucesso escolar que, e todos devem estar conscientes disso, causa enorme desperdício de recursos humanos (DELORS, 2003, p. 17).

A flexibilização dos sistemas significa, nessa linguagem, a educação para os filhos dos outros. A idéia de uma sociedade educativa a ser ofertada pelos modernos meios de comunicação, da vida profissional, ou ainda, das atividades de cultura e lazer, tudo proporcionado por uma boa escola que transmita ao indivíduo o prazer de aprender e a capacidade de aprender a aprender, algo distante da realidade escolar brasileira.

Hoje, com o novo contexto de trabalho solidário, essa prática apresenta-se com a denominação de “educação ao longo de toda a vida” como uma educação permanente, flexível e potencializadora de talentos. Nunca, porém, foi tão demarcada a condição de classe

como na sociedade atual, na qual se pensa em superar a negação ao acesso à educação com a promoção de políticas fragmentadas, descaracterizadas ou contrárias aos direitos à educação com qualidade social. Aos pobres (não talentosos) novamente há de se oferecer educação a distância, aceleração da aprendizagem, cursos de 3.º grau com qualidade questionável, profissionalização flexível, temporária, sem que se garanta às crianças, jovens e adultos o domínio dos conteúdos da ciência e da tecnologia.

O relatório é primoroso ao responsabilizar a educação pela superação das desilusões do progresso no plano econômico e social sem que dê um enfoque consistente ao motivo dessas desilusões, a que chama de exclusão social. Ainda que destaque o aumento da pobreza, do desemprego e das desigualdades de desenvolvimento, desloca toda a responsabilidade para uma suposta sociedade natural.

É dever de todos os responsáveis, num contexto marcado pela crescente interdependência dos povos e pela globalização dos problemas, avaliar os riscos apontados e organizar-se de modo a afastá-los. Mas como aprender a viver juntos nesta “aldeia global”, se não somos capazes de viver nas comunidades naturais a que pertencemos: nação, região, cidade, aldeia, vizinhança? A questão central da democracia é saber se queremos, se podemos participar na vida em comunidade. Querê-lo ou não, é bom não esquecer, depende do sentido de responsabilidade de cada um (DELORS, 2003 p.14).

Desse modo, a comissão coloca para as políticas educacionais esse desafio. Eles anunciam que a educação é prioritária para o desenvolvimento humano sustentável, para a compreensão mútua entre povos, para a renovação de uma vivência concreta da democracia, mas para tanto é preciso que se superem as tensões no campo político-econômico para que se possa vislumbrar essa possibilidade da educação emancipadora.

Nesse processo, as ONGs têm um papel importante no fortalecimento e implementação dessas diretrizes, ao tentar descobrir e fortalecer o talento dos pobres para o artesanato, o corte e a costura, a produção de arte com sucata, os cursos de informática

fragmentados, a culinária (preferencialmente, alternativa) os serviços de cabeleireiro, manicure, serralheiro, carpinteiro, pescadores e agricultores defensores do meio ambiente. Poderia fazer uma lista infindável das potencialidades flexíveis dos filhos dos pobres. Já para os filhos dos ricos e dominantes sobrar a flexibilização da ciência, da tecnologia, a universidade de excelência, o poder e a direção política e econômica mundializados.

#### 4.5 AS ONGs COMO DEPOSITÁRIOS PREFERENCIAIS

Uma vez que os organismos internacionais elegeram as ONGs como os principais parceiros na promoção da educação básica, elas poderiam vir a ser esses depositários.

O Relatório Delors é claro, quanto ao papel das parcerias, quando faz referência aos atores principais para o sucesso das reformas no campo educacional indicando a comunidade local (pais, órgãos diretivos da escola e professores), as autoridades oficiais (ministério, secretarias, conselhos etc.) e a comunidade internacional (governos, organismos multilaterais, ONGs).

Um outro destaque contempla a participação e o diálogo entre as autoridades oficiais e os grupos interessados no interior da sociedade. Neste ponto, menciona-se a parceria público-privado com a recomendação de que “deve ser ultrapassado o confronto entre essas duas lógicas que é costume opor sem razão: a lógica do serviço público e a do mercado de trabalho, orientação fundamentalmente a ser seguida pelas universidades” (DELORS, 2003, p.24) Recomenda, por outro lado, “uma sábia descentralização, que conduza a um aumento da responsabilidade e da capacidade de inovação de cada estabelecimento de ensino” (DELORS, 2003, p. 26)

Assim, cabe a cada escola e à comunidade o destino da educação a ser promovida. Mas, a comissão do relatório chama a atenção para a necessidade de que os políticos assumam

todas as responsabilidades, no sentido de suscitar debates de interesse geral, que são de necessidade vital para a educação. Então, coordenação, avaliação e fiscalização ficam no âmbito da esfera do público e a manutenção fica no âmbito da esfera do privado, descentralização como transferência de responsabilidades e privatização da educação.

Somos levados, inevitavelmente, a realçar o papel das autoridades públicas a quem cabe o dever de apresentar ações claras e de escolher, após uma ampla concertação com todos os interessados, uma política pública que aponte a direção a seguir, apresente os fundamentos e linhas mestras do sistema e garanta a sua regulação, mediante as necessárias adaptações, quer se trate de estruturas de ensino público, privado ou misto [...]. Sem entrar na diversa complexidade dos sistemas, pensamos que a educação é um bem coletivo a que todos devem ter acesso. Uma vez admitido este princípio, é possível combinar a participação de dinheiro público e privado, de acordo com diferentes fórmulas que tenham em conta tradições de cada país, o seu estado de desenvolvimento, modos de vida e repartição de rendimentos (DELORS, 2003, p. 27).

A fórmula sugerida a partir dessas orientações é bem neoliberal: atribuir aos alunos um crédito escolar que desse direito a um determinado número de anos de ensino. O mais interessante é o estímulo à privatização, uma vez que o dinheiro para a educação de cada aluno deverá ser creditado na conta de uma instituição a que chamam banco de tempo atribuído e ao que se chama banco de educação (agências financeiras de educação ou bolsas de valores da educação), o qual faria a gestão desses recursos, por meio da política financeira mais adequada. Alerta-se, ainda, para o fato de que essa poupança-educação poderia ser aumentada por depósitos feitos pelos alunos pelos pais destes.

Os desvios que podem ser promovidos por uma política de financiamento da educação nesses moldes são irreparáveis, pois colocam a educação a ser disputada pelo crescente mercado de empresas educacionais, podendo aumentar ainda mais o fosso entre as diversas modalidades de educação e de escola. Pode ainda, particularmente, aumentar a discriminação entre os jovens, que, nesse relatório, são o alvo principal, pois é o ensino secundário que,

segundo eles, tem agora caráter de urgência, numa alusão clara de que o ensino fundamental já é um problema superado.

Para atender às demandas por educação da juventude, o relatório sugere que se poderia atendê-las mediante a

Difusão das inovações de sucesso, ajudando na construção de redes apoiadas por iniciativas de base das ONG (organização não-governamental) que tenham por objetivo tanto o desenvolvimento de um ensino de qualidade (Cursos UNESCO), como o estímulo a parcerias no domínio da pesquisa (DELORS, 2003, p.31).

A referência que se pode fazer a essas intenções, aliás ações em curso no Brasil, e ao papel das ONGs nesse contexto, é que elas ajudam a implementar as reformas educacionais dentro dos parâmetros contrários à lógica que se dizem combater. Isso porque, ao se firmarem como protagonistas no cenário educacional, sob todos os matizes, ajudam a tornar mais aviltante a separação entre ricos e pobres e a fragilizar a escola pública.

Tudo leva a pensar que o comportamento alusivo ao *saber conviver*, destacado neste relatório, devia ser substituído por *saber resistir* e *saber lutar para transformar*, pois o percurso até o presente tem dado elementos para se prever a tendência ao aumento do empobrecimento, de um lado, e à beneficência e assistencialismo, de outro, ou melhor, à necessidade de mais ONGs, pois a solução apresentada na maioria dos fóruns e espaços de debate sobre pobreza e educação não está na superação desse modelo econômico de desenvolvimento, mas na tentativa de humanização desse modelo, transferindo a responsabilidade para o cidadão ou ao mercado socialmente responsável, onde empresários criam suas ONGs e aplicam a cota de participação tributária que devem ao Estado, para a educação e assistência aos pobres, demonstrando, assim, sua solidariedade.

É esse o princípio geral que move a preocupação mundial com a educação e a pobreza. O Relatório Delors para a UNESCO aponta a necessidade de mobilizar as iniciativas, as sinergias, o auto-emprego e o espírito empreendedor para,

Ativando os recursos de cada país, mobilizar os saberes e os agentes locais, com vista à criação de novas atividades que afastem os malefícios do desemprego tecnológico. Nos países em desenvolvimento esta é a melhor via de conseguir e alimentar processos de desenvolvimento endógeno. Os elementos da estratégia educativa devem, pois, ser concebidos de uma forma coordenada e complementar, tendo por base comum a busca de um tipo de ensino que também se adapte às circunstâncias locais (DELORS, 2003, p. 83).

Adaptação é a fórmula. As estratégias visam complementar, a partir de saberes e agentes locais, o que, às vezes, nem existe, mas que pode ser engendrado para as diversas realidades de pobreza. Nesse aspecto, as ONGs têm um papel decisivo, pois estão aptas, com suas criativas propostas, a dar sustentabilidade a esses propósitos.

As ONGs internacionais propõem e financiam a adesão de ONGs nacionais e locais filiadas à noção de sustentabilidade, sem agregação de valores àqueles sujeitos a serem atendidos. Defendem educação e desenvolvimento sustentável, idealizando que aos pobres bastaria educação básica, mais emprego na informalidade ou uma educação básica somada a uma formação profissional de nível básico.

#### 4.6 AS ONGS E A CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Nos anos 90, passou a haver um consenso em torno da centralidade da educação básica<sup>33</sup> e, em especial, do ensino fundamental, por diversos interesses e os mais distintos vieses ideológicos: ONGs, empresários, sindicatos, igrejas, movimentos sociais, governo (Ministérios do Trabalho, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desenvolvimento Agrário), organismos internacionais, partidos políticos, associações classistas. Uns defendiam a educação básica pela lógica economicista, numa relação direta entre educação e empregabilidade; outros a defendiam como direito de cidadania, como oferta pautada na relação custo-benefício e ainda como investimento, sendo esta possibilitadora de redução da pobreza e indutora do desenvolvimento.

---

<sup>33</sup> Dalila Andrade de Oliveira (2000) trata dessa questão em seu livro Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza. Ela analisa a centralidade da educação básica, oferecida pela escola regular, que tem revelado os interesses mais distintos por parte de empresários, do Estado e dos sindicatos que representam os trabalhadores, em formularem propostas no âmbito das políticas educacionais.

No discurso do UNICEF, por exemplo, percebe-se a opção pelo ensino fundamental e a noção de voluntarismo e mobilização, independente dos interesses que se circunscrevem a essa opção:

É nossa convicção que, na medida em que todos nos mobilizarmos, a tristeza do quadro do ensino fundamental poderá ser transformada numa linda aventura de construção de uma escola de boa qualidade para todos, capaz de assegurar o ingresso, o regresso, a permanência e o sucesso de todas as crianças na escola, porque o Brasil é capaz. O Brasil pode. É só querer (BRASIL, 1994, p. 10).

A visão do empresariado, nessas últimas décadas, altamente atento às diretrizes do mercado, volta-se para a educação em seu entorno. Aliás, o empresariado foi mais além e passou a eleger como critério de ingresso em seus quadros profissionais a prática do trabalho voluntário.

Para se integrar no contexto da época atual e exercer eficazmente um papel na atividade econômica, o indivíduo tem que, no mínimo, saber: ler, interpretar a realidade, expressar-se adequadamente, lidar com conceitos científicos e matemáticos abstratos, trabalhar em grupos na resolução de problemas relativamente complexos, entender e usufruir das potencialidades tecnológicas do mundo que nos cerca. E principalmente precisa aprender a aprender, condição indispensável para poder acompanhar as mudanças e avanços cada vez mais rápidos que caracterizam o ritmo da sociedade moderna...Numa época em que o saber se transformou na mola mestra de todo o processo produtivo, qualquer esforço para melhorar a competitividade nacional tende ao fracasso se a máquina geradora deste saber, que é o sistema educacional, não apresentar uma eficácia compatível com as exigências da nova era (INSTITUTO HERBERT LEVY<sup>34</sup> apud OLIVEIRA, 2000, p.157, grifos do autor).

Os programas promovidos pelo empresariado variam de acordo com a forma de investimento, financiamento e interesse do capital. Empresários e suas fundações montam escolas financiadas com recursos próprios, com recursos do salário-educação ou com recursos públicos. Como exemplo citam-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem

---

<sup>34</sup> O Instituto Herbert Levy, da Gazeta Mercantil, elaborou em conjunto com a fundação Bradesco um documento que analisa o Ensino fundamental e sua relação com a competitividade empresarial, indicando caminhos para o governo, uma vez que os empresários entendem que, apesar de poderem se constituir parceiros, não são eles que devem ter a responsabilidade pelo sistema público de ensino, mas o governo.

Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte (SENAT), Serviço Social do Comercio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI)), numa mistura de receitas públicas e privadas (OLIVEIRA, 2000)

A expectativa colocada no acesso à educação básica, ao aglutinar todos esses interesses sociais, inclusive aqueles declarados pelas ONGs, evita que se estabeleça um debate mais aprofundado quanto a essa temática. Por outro lado, esse consenso forjado nas parcerias, de todos os tipos, impede que se veja com clareza que a educação está inserida num contexto mundial mais amplo.

A descentralização é uma das teses que no campo da educação manifesta-se sob a face de uma pseudogestão democrática. O caráter de gerenciamento, porque se sabe que os poderes decisórios são bastante limitados, transmuta-se em desconcentração de responsabilidades essenciais. Ocorre com o nome de gestão descentralizada da educação a execução de tarefas e pequenas medidas setorializadas; via de regra, questões técnicas de administração do sistema ou da escola, enquanto o macro planejamento técnico-político e financeiro é centrado nos organismos de decisão do governo (ministérios, gerências, secretarias, conselhos), por vezes orientados ou associados às diretrizes dos organismos internacionais. Basta que se verifiquem as relações do MEC com o Banco mundial nas últimas décadas, em particular para a região Nordeste.

Essa tendência à transferência de responsabilidades, descentralização, parceria, já se podia observar no Art. 213 da Constituição Federal de 1988, pelo anúncio de novos atores sociais em educação:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que:

I – ‘Comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação...’ (e, de modo mais explícito), no art. 209. ‘O Ensino da educação é livre à iniciativa privada’, atendidas as seguintes condições:

I – Cumpram as normas gerais da educação nacional.

II – Tenham autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (BRASIL, 1989, grifo nosso)

Observa-se que, logo em seguida, o governo põe em prática parte das diretrizes propostas pela conferência de Jomtien, mas ao invés de optar pela educação básica em sua totalidade, opta pelo ensino fundamental. Para tanto, chama a sociedade civil para tomar parte na definição das políticas para a educação básica, lembrando que educação básica para o governo brasileiro restringiu-se a ensino de 1º grau, o qual, posteriormente, foi denominado ensino fundamental na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) N°9394/96, que, por sua vez, teve o seu financiamento e a capacitação dos professores definidos na emenda constitucional de N.º 14/96, que deu origem à Lei N.º 9424/96 a qual criou o FUNDEF.

Esses episódios parecem distanciados do papel das ONGs na educação pública brasileira, porém se pode dizer que demarcaram um dos passos mais importantes para que essas organizações assumissem um papel de destaque na promoção dessas políticas, numa parceria com o Estado e os organismos internacionais. Estes últimos passaram, inclusive, a anunciar que este setor seria mais competente para promover a educação aos pobres.

A obrigatoriedade e universalidade da educação são, desse modo, traduzidas pelos diversos matizes de oferta e de gestão (gerenciamento), quer seja no âmbito dos estados, dos municípios ou do ampliado universo do terceiro setor. Este último, regulamentado pela Lei 9608/98, que dispõe sobre o voluntariado; pela Lei 9637/98, que cria as organizações sociais; pela Lei 9790/99, que qualifica as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); e pela Lei 9732/98, que dispõe sobre a isenção de contribuição para seguridade social, pelas instituições filantrópicas. Essas leis favoreceram (e ainda favorecem) os mecanismos de transferência de recursos públicos para os integrantes do terceiros setor. Digase, repasse dos recursos públicos para a iniciativa privada não-lucrativa e não-estatal, sob a forma de auxílios e contribuições, subvenções sociais, convênios, acordos ou ajustes,

contratos de gestão, termos de parceria, isenção de impostos e outros tipos de incentivo (MONTAÑO, 2002).

Como resultado de todo esse processo verifica-se a focalização ou a transferência para outras esferas das respostas estatais às demandas sociais. Nos locais mais pobres, onde a municipalização se deu sem que os municípios tivessem condições de arcar com o conjunto dessas demandas, a educação oferecida aos pobres tornou-se alvo das disputas solidárias de cidadãos, individualmente, e das ONGs.

Esse panorama no campo da educação, pela via da municipalização, é considerado por Soares (apud MONTAÑO, 2002) um processo de descentralização destrutiva, pois a estratificação de níveis de ensino, nas diversas esferas de governo, por níveis e prioridade de investimento, formaliza o caráter da promoção de serviços públicos setorizados. E, de acordo com a lógica do mercado, os níveis que implicam menor custo e maior atendimento (benefício).

A promoção da educação básica passa, desse modo, por um processo de divisão por modalidades ou submodalidades de assistência, com qualidades distintas e, portanto, públicos distintos: o privado/mercantil, de boa qualidade, oferecido às elites integradas e consumidoras que interessam ao mercado; o estatal gratuito, descentralizado, precarizado, e o filantrópico/voluntário focalizados aos excluídos e aos pobres, geralmente, assistidos pela caridade e filantropia das ONGs. Para Testa (apud MONTORO, 1996; p.72), isso é um retrocesso, porque “remonta ao feudalismo, quando as elites dispunham de todas as benesses, enquanto a plebe penava nos arredores das Cidades-Estado, sem acesso à fartura e sempre espoliada em sua capacidade produtiva”.

#### 4.6.1 Do discurso do Estado à ação das ONGs

Ainda que entre os princípios constitucionais de 1988<sup>35</sup> destaque-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que o artigo 205 declare que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e a LDB nº 9394/96, em seu artigo 2º, assegure que a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, essas garantias estão longe da realidade vivida.

No Capítulo II da Constituição de 1988 (BRASIL, 1989) constata-se, no art. 6.º que a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados são direitos sociais. Por sua vez, o Capítulo III, que trata da Educação, da Cultura e do Desporto, destaca, em seu Artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. E, o Artigo 206 enuncia que o ensino será ministrado com base no princípio da Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...]

Portanto, o papel das ONGs está explícito no discurso oficial para a educação e está em correspondência tanto com as reformas educacionais ocorridas na década de 90, e início desse século, orientadas pela necessidade da reforma do Estado, como está em correspondência aos princípios norteadores do mercado, assuntos já abordados anteriormente.

É justamente em decorrência dessa realidade que o Estado, em nome de sua racionalidade administrativa, continua a defender parcerias e voluntariado. Assim, o Ministério de Educação (MEC), como instância de representação do Estado nas políticas educacionais, passou a colocar para si a seguinte atribuição:

---

<sup>35</sup> Título I Dos Princípios fundamentais. Art. 1.º da Constituição Federal do Brasil, 1988.

O papel do MEC não é fazer, mas estimular outros a fazerem. É, também, não atrapalhar o que os outros estão fazendo. Ele existe, basicamente, para fomentar, coordenar e articular ações. É assim que deve atuar em relação ao Plano Decenal, um processo que se constrói e reconstrói permanentemente, tendo como referência a sociedade brasileira e, em última instância, a realidade da sala de aula (BRASIL, 1994, p. 8).

Essa política de estimular os outros a fazerem pode ser exemplificada em números. Entre 1970 e 1990, os recursos transferidos dos países do norte para os países do sul cresceram em torno de 720%. Esses recursos somavam 7,2 bilhões de dólares, o que equivalia a 13% do total líquido da ajuda oficial aos países em desenvolvimento pelos governos de países (desenvolvidos) industrializados (FERNANDES, 1994). Nesse mesmo período, até 1980, nota-se que o peso financeiro do Estado e agências multilaterais não predominava no financiamento da educação nos países pobres e em desenvolvimento.

Pode-se dizer, então, que os interesses da ajuda não-governamental se consolidam no final da década de 90 e se vinculam a valores compensatórios, temas de relevância e interesse que não são cobertos pelo Estado e pelo mercado. Suas prioridades estão concentradas nos fatores humanos do desenvolvimento. No período ditatorial e do economicismo das políticas públicas, as ONGs dos países do norte procuraram parceiros dispostos a investir nos pobres e nos direitos humanos. O maior peso da cooperação internacional era europeu e os maiores recursos iam para a África, Ásia e América Latina. Nesta última região, destacavam-se a Nicarágua, a Guatemala e o Brasil, especialmente o Norte e o Nordeste, como os maiores beneficiários.

Em 1990, houve uma corrida enorme do setor privado em direção às questões sociais, tanto as empresas brasileiras como as multinacionais. De início, visaram conquistar a confiança e a credibilidade, conhecer a realidade social e os projetos em execução e buscaram parcerias, para, em seguida, tornarem-se autoras de seus próprios projetos, conforme já se

disse, constituíram suas fundações empresariais de caráter filantrópico, socialmente responsáveis pelas questões da pobreza e não do capital.

A busca de recursos para o financiamento das atividades (conforme doador) certamente define os objetivos e ações das ONGs na captação de recursos. Anteriormente já se fez referência ao PAD. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 2000, eram mais de 300 mil profissionais nessa área de busca de financiamento, organizados na Sociedade Nacional de Executivos de Captação de Recursos, com 23 mil organizações filiadas<sup>36</sup>. No Brasil, foi criada uma sucursal, em 2000, a Associação Brasileira de Captadores de Recursos – ABCR.

As pessoas agora são mais conscientes de que as despesas governamentais são altamente regressivas. A sonegação, seja de pessoa física ou de empresas, é uma prática generalizada. As pessoas economicamente abastadas, que se sentem com obrigações éticas em relação aos desprivilegiados, não acreditam que, ao pagar seus impostos, estão “fazendo sua parte” e podem, portanto, olhar para o setor não governamental como uma alternativa. Isto é uma faca de dois gumes, uma vez que *reforma do setor público e taxaço redistributiva* são elementos-chave de uma política de redução de pobreza (BAILEY In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs, 2000, p.91, grifos do autor).

Parece haver uma justificativa ética para a sonegação de impostos em nome do financiamento das ONGs, como há uma justificativa para tamanha preocupação de grandes ONGs em financiar a ajuda aos pobres.

Esse fato é denunciado por Petras (2002, p. 66, grifos do autor):

As ONGs progressistas devem distinguir claramente a diferença entre elas e as ONGs milionárias, como Foster Parente Plan, que arrecada US\$ 300 milhões a cada ano, a Misereor US\$ 214 milhões, a World Vision US\$ 500 milhões e a Care US\$50 milhões. Essas agências milionárias colaboram com o imperialismo euro-americano. Recebem fundos para enfraquecer os movimentos sociais por meio do “desenvolvimento comunitário” e “familiar” no âmbito da colaboração de classes. Hoje em dia, as fundações das empresas transnacionais, o banco mundial e os impérios euro-americanos investem mais de US\$ 7 bilhões em ONGs para facilitar a sua tarefa de enfraquecer os movimentos que lutam por um desenvolvimento abrangente e contra o sistema atual.

---

<sup>36</sup> Dados citados por Montaño (apud MONTAÑO, 2002) a partir de consultas a revista Exame, 2000.

Para esse mesmo autor, todo financiamento oficial está acompanhado por critérios que limitam as lutas, os programas, as táticas e as estratégias dessas organizações.

Essa realidade também é presenciada no Brasil, onde se lançam guias práticos que ensinam como criar uma organização sem fins lucrativos. Veiga e Rech (2001), indicam por que, para que, quando e como fazer associativismo e orientam quanto aos aspectos democráticos, a dimensão de autonomia individual e coletiva que devem nortear a montagem e o funcionamento desse tipo de organização, sem abrir mão das formas qualitativas de gestão, planejamento, administração e comunicação.

Outros manuais orientam quanto à gestão, colocando-a como o grande desafio das ONGs, uma vez que é necessária uma boa utilização dos recursos e o direcionamento deles para as atividades propostas pelos membros da organização. Para tanto, lançam mãos de critérios de gerência tais como: eficiência, eficácia, efetividade, tática, estratégia, controle operacional etc., como forma de administrar para permitir a sobrevivência dessas organizações.

Hoje se montam estratégias de *marketing* social, se organizam cursos de capacitação, se publicam materiais; muitos deles, elaborados nas universidades, são notórios em pregar sobre as parcerias, a solidariedade, a importância do marketing social, a necessidade do desenvolvimento sustentado, a responsabilidade social, a educação cidadã, e o empreendedorismo social solidário. Os discursos têm ares de convencimento, dão dicas de como encontrar doadores em potencial, como traçar os perfis e os interesses desses doadores, ou seja, qual o melhor marketing para *pedir* ajuda para *ajudar* aos pobres, mas os fundamentos sobre os quais se pautam esses interesses negam-se a si mesmos pela própria realidade (MONTORO, 1996; 1997).

#### 4.6.2 As ONGs e a busca pelo financiamento dos programas em educação

Educação é prioridade nessa busca de parcerias e financiamento pelas ONGs, mas há limites para que a solicitação de ajuda aos parceiros seja atendida. Eles orientam que as demandas sejam realistas quanto ao que pedir, aos objetivos a serem alcançados e ao público-alvo da ação. A filosofia do doador não pode ser contraposta com filosofias e interesses contrários, sob pena de se perder o doador ou parceiro. Adaptação é o melhor termo a ser usado, ou convivência, uma vez que os valores que permeiam essas doações são enraizados no lucro sob todos os pontos de vista: da imagem do doador à venda de seus produtos.

A constante busca por recursos propicia a tese de que se não tem recursos, suspende-se o projeto ou muda-se a missão. Esse fato pode ser constatado no momento em que o Estado reformula a Constituição Federal e aprova a Emenda Constitucional nº 14/96, que daria origem à Lei 9424/96 do FUNDEF. A prioridade é o desenvolvimento e a manutenção do Ensino Fundamental e a formação de professores para a educação básica. Estava dada a largada em busca de parcerias com Estados e municípios pelas organizações não-governamentais e mais uma fonte facilitadora da captação de recursos para promover a educação aos pobres.

Podem-se ainda destacar outras dessas modalidades ou fontes de recursos, que hoje mobilizam a atenção das ONGs em busca de apoio voluntário para educar os cidadãos em situação de risco:

- doações individuais – Criança Esperança (Rede Globo/UNICEF e, hoje, Rede Globo/UNESCO);
- dedicação do tempo livre para o voluntariado em escolas públicas, comunitárias ou do “terceiro setor” – Amigos da Escola, por exemplo;
- programas do Comunidade Solidária (programa de voluntariado com apoio do governo e do empresariado);

- empresas doadoras ou fundações de filantropia empresarial;
- venda de serviços mais atividades comerciais. Cobrança de serviços a baixos preços, cartões de natal natura, UNICEF, vendas de roupas por entidades religiosas, venda de camisetas (Natura), livros, cobrança de consultorias, cobrança de pequenas taxas em creches e escolas, em cursos profissionalizantes etc.;
- organismos internacionais. ONU, Banco mundial, BID, Fundação Kellogg, Fundação Rockefeller, Sousa Cruz (empréstimos a governos e doações a ONGs) etc.

No entanto, são os recursos governamentais da União, estados e municípios os mais promissores às ONGs e para outras organizações do terceiro setor.

Além desses mecanismos, destacam-se, ainda, como incentivos financeiros às ONGs a isenção de impostos, a terceirização de serviços, os empréstimos, as assessorias, as parcerias, as subvenções, e o acesso a programas específicos para a rede pública (merenda escolar, transporte, livros didáticos, materiais pedagógicos e recursos humanos).

Quanto à preocupação do empresariado pelo financiamento da educação básica, concorda-se com Montañó (2002, p.213, grifos do autor) quando este enfatiza que “Pensar nessas atividades filantrópicas das fundações empresariais como produto de uma maior ‘sensibilidade’ e ‘responsabilidade social’ do empresariado resulta numa visão romântica e fetichizada da realidade [...]”.

As ONGs, ao declararem-se não-Estado e não-mercado, cometem um equívoco, mesmo se sabendo que numa sociedade capitalista não é esse o Estado que, por ventura, criará a cidadania ou abolirá os privilégios e se conduzirá para o atendimento dos interesses majoritários da sociedade.

Decerto pode haver um Estado que resolva os problemas sociais que incorrem em pobreza para a maioria, mas, certamente, não é o Estado na configuração atual que continua a contribuir para o agravamento destes.

As ONGs também não se sobrepõem ao Estado e nem sobrevivem a ele e ao mercado, pois integram essa relação. Não podem imaginar que são a figura do *ombudsman*<sup>37</sup> – tecnocrata que fala em nome do povo, por pensar que este precisa de sua iluminação para resolver seus problemas, devido à ignorância deste, sob todos os aspectos.

A política social, uma responsabilidade do Estado, que antes aparecia como distribuidor emérito de bens, agora é também do mercado, dos organismos internacionais e das ONGs – primordiais executoras – todos em parceria. “Reinstala-se, assim, e de forma até surpreendente, o paternalismo estatal assistencialista, porquanto a miséria seria erradicada sem a participação do miserável. Este continua objeto de cuidados, em sentido literal: objeto e envolto na tutela estatal” (DEMO, 1998, p.82).

#### 4.6.3 Um debate sem os pobres

Essa é uma constatação pertinente: não há participação política, mudança, desenvolvimento, educação e associativismo forte sem a participação construtiva e orgânica dos pobres. O que se tem notado são fóruns e mais fóruns em que intelectuais lançam suas teses e fazem as leituras de mundo, as mais distintas, em nome desses sujeitos excluídos ou incluídos nessa lógica, mais parecidos com uma massa (des)-forme, a qual se dá forma e da qual se retira seu conteúdo.

É comum, hoje, a realização de fóruns em que as ONGs sentam-se para discutir a pobreza, a cidadania, a educação e outros tantos temas em moda. Nesses fóruns, a pobreza e suas manifestações são apresentadas em vitrines ou *stands* ou em longos debates por burocratas, políticos de carreira, cidadãos caridosos, empresários ou ainda intelectuais equivocados, que perderam a noção de luta e apostam no consenso, este o símbolo no novo pacto social ou o documento comprobatório de suas responsabilidades sociais. Portanto, nesse

---

<sup>37</sup> Segundo Demo (1980), uma formulação (criação) sueca, pela qual um funcionário do governo é destacado para defender o cidadão contra o governo.

emaranhado de boas intenções, o que parece libertar e emancipar apenas estigmatiza, segmenta, consolida como caráter de uma condição de existência: ser pobre.

Ver a questão apenas do ponto de vista conjuntural não resolve um problema que é também, e principalmente, estrutural. A pobreza só pode ser vencida se se aponta como horizonte o engajamento produtivo e a participação política desses excluídos, ou seja, a ação política estrutural deve ser capaz de erradicar aquela conjuntura desfavorável. Desse modo, não se pode pensar a superação via medidas fragmentadas, particularizadas e de curto prazo, visando apenas resolver o imediato.

Eis a necessidade em se discutir a educação básica oferecida aos pobres a partir da tessitura política das relações de parceria entre Estado, mercado e ONGs, predominantemente, patrocinados pelos organismos internacionais.

Revelar a quem interessa um projeto de educação que, a partir dos números publicados por fontes oficiais (MEC/INEP), demonstra o quão distante se está da qualidade social e o quanto o pobre fracassa nessa caminhada pelo saber é um desafio.

Os slogans dos anos 90, *Todos pela educação e Toda criança na escola* (BRASIL, 1999), foram anunciados à sociedade e às esferas de governos estadual e municipal como prioridade. Se o discurso do Estado, dos organismos internacionais, de empresários e das ONGs, nos anos 90, foi competente em reconhecer que a educação era a alternativa para a erradicação da pobreza, para, segundo eles, alavancar o desenvolvimento, garantir a cidadania participativa, fomentar a empregabilidade e evitar o trabalho infantil, pouco, em termos qualitativos, ocorreu.

As avaliações do próprio Estado apontam esse fracasso, por mais que se tente anunciar na mídia os êxitos, os números positivos e as boas intenções dos amigos da escola e do *marketing* social sob encomenda às empresas especializadas. Também os dados do Sistema

Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) mostram um quadro negativo. Vale sublinhar o que diz o MEC (BRASIL, 2003, p. 3):

O Sistema Nacional de avaliação da educação Básica (SAEB) reiterou, em 2001, o quadro de dramática insuficiência no desempenho dos alunos regularmente matriculados nas redes de ensino fundamental. Em verdade, o programa vem observando uma queda progressiva nos padrões de rendimento escolar, ao longo dos últimos anos. O dado que mais bem retrata o problema é o percentual de crianças com quatro anos de escolarização ainda analfabetas: segundo o SAEB, são cerca de 59% os alunos de 4ª série do ensino fundamental com desempenho crítico na leitura.

Esse dado contribui para que se questione o compromisso ético e a qualidade do trabalho desses novos protagonistas sociais, que ora se voltam aos interesses das parcerias (financiadores) ora se dizem comprometidos com os pobres em nome dos quais são feitas essas parcerias.

Demo (1996) diz que estamos tão acostumados a planejar a vida econômica e social do País sem a participação da maioria da sociedade, que o povo não faz falta ou é dito tão ignorante que se deve decidir por ele ou tutelá-lo.

O discurso neoliberal sobre participação política é atrativo, até porque se acena aos parceiros (Organizações Não-Governamentais e Não-Lucrativas) com cotas de ajuda para seus projetos, o que tem atraído e estimulado a criação de organizações sérias, mas também tem se prestado a fomentar o oportunismo e a corrupção.

#### 4.7 UM CONTEXTO FAVORÁVEL NO MARANHÃO

As ONGs, ao executarem as políticas sociais em educação, talvez não percebam que esse trabalho interfere em outras instâncias da sociedade e termina por favorecer outros interesses. Por exemplo: o discurso que delega à sociedade civil – com destaque para os pais,

comunidade, empresários e as ONGs – a responsabilidade pela educação (que acaba por implicar uma ação socialmente responsável) também contribui para uma ação socialmente interessante ao mercado, porque, com o voluntariado e o trabalho desses pais e da comunidade e a adesão de profissionais de diversas áreas, se expande um mercado de trabalho formal e informal por meio das ONGs no campo da educação.

Desse modo, ocorre, também, uma interferência na crise do emprego ante o mercado de trabalho reduzido, o que é vantajoso para o Estado e para o empresariado – que sofrem pressão por vagas e políticas de geração de emprego e renda –, porque arrefece a demanda em sua direção, além de incentivar o consumo de seus produtos.

No intento de executar políticas sociais em educação, em alguns países da América Latina (o Brasil está incluído), aproximadamente 80% dos recursos destinados são gastos com salários, viagens, congressos, lançamento de produtos, *marketing* (bonés, camisetas, chaveiros, folders, cartazes, banners, cartilhas) e imprensa (jornais, revistas, comerciais, veiculação de imagens na mídia).

No Maranhão, por exemplo, percebe-se esse procedimento. O impacto quanto aos problemas a serem solucionados é o mínimo; por outro lado, o impacto e a funcionalidade para a crise do desemprego e, ainda, para os baixos salários são significativos. Hoje, mais de um milhão e meio de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2003) atuam nesse setor (percebendo salários).

O voluntarismo é mais para as elites dedicadas às causas sociais e aos pobres, que, sem outra alternativa de sobrevivência, doam seu tempo-livre à causa. Isso torna barato, lucrativo e bem alto o índice de atendimento, o que leva a uma avaliação positiva, esta pautada na relação custo-benefício. Reforça-se, portanto, a visão de que as políticas de educação executadas pelas ONGs são mais democráticas por envolverem a todos, diferentemente do Estado burocratizado.

Assim, em se tratando da educação, e destacando-se o Maranhão como exemplo, é comum nas creches, nas escolas de educação infantil e nas escolas de ensino fundamental, as mães desempregadas transformarem-se em arrumadeiras, cozinheiras, lavadeiras, recreadoras e professoras; os pais, por sua vez, transformam-se em carpinteiros, pintores, pedreiros ou vigias, em troca da permanência de seus filhos na creche, na pré-escola, por vezes, muito mais pela alimentação do que pela educação gratuita.

Nas escolas de nível fundamental, essa manifestação dá-se especialmente nas periferias. Os pais e a comunidade são chamados para mutirões visando construir a escolinha, consertar as carteiras, pintar a escola, prestar outros serviços (eletricista, encanador, manutenção de equipamentos), doar materiais para complementar a merenda escolar, contribuir nas atividades didáticas, dedicar tempo para contribuir com as tarefas escolares e, às vezes, até substituírem a professora nas tarefas escolares e/ou quando o Estado e municípios não fazem o convênio ou demoram a contratar esse profissional.

O que era de responsabilidade do Estado agora é de responsabilidade dessa sociedade civil e das próprias vítimas das políticas neoliberais, o que ajuda a controlar as demandas sobre o Estado e o mercado de trabalho e a render números de atendimento cada vez maiores.

O imediatismo, a cotidianidade (como se fosse possível descolá-la do ser social), a localização, fragmentação, o possibilismo, o alternativo (aqui no sentido de se usar uma forma maquiada, que tem a aparência do real-concreto-necessário, mas que não o é, ou seja, constitui-se numa falsificação) são categorias que decretam para a educação a perda do seu sentido de totalidade, de formação omnilateral do homem e da mulher.

Para a qualificação do educador que atua nesse universo escolar, essa tendência ainda é muito mais maléfica, porque o educador deve ser formado, em curtíssimo prazo, instrumentalizado para agir de acordo com as tendências e orientação do campo metodológico, geralmente pautadas no fazer, porque teoria demais atrapalha, segundo os

discursos popularizados entre os educadores. Tudo passa a se constituir em oficinas práticas, para que o educador opere mecanicamente com as novas fórmulas do aprender a aprender.

As questões educacionais são reduzidas a micro-histórias, vivências individualistas, cotidianizadas, sem nenhuma relação com a totalidade social. Os materiais escolares podem ser sucatas, livros e revistas usados, ou aquilo que é obsoleto para as elites; por exemplo, a máquina de datilografia, o mimeógrafo a álcool, os computadores superados, no lugar das copiadoras, das impressoras e dos computadores de última geração; a lamparina, o lampião a gás, no lugar da energia elétrica; os bancos e mesas rústicas, no lugar de cadeiras, das carteiras e das mesas ergonomicamente projetadas; as bolsas e ajudas de custo e/ou voluntariado, no lugar de professores concursados, com carreira e salários decentes; as micro-capacitações em substituição a uma sólida formação continuada e permanente; as visitas de equipes pedagógicas trabalhando, em rituais esporádicos de acompanhamento do trabalho de professores e alunos ou formas turísticas de visita às escolas a cada novidade no campo das políticas educacionais (parâmetros curriculares, novas legislações a serem seguidas rigorosamente, criação de conselhos, gestão, estímulo ao voluntariado) ou no campo pedagógico (as novidades técnicas, as novas metodologias a serem seguidas, como o novo ou a solução, de preferência acelerada e a distância da realidade e dos educadores e educandos).

No Maranhão, insistindo na exemplificação, a profissionalização constitui-se na carta da vez, transforma-se em mecanismo de contenção das juventudes pobres em direção ao ensino superior, fortalecida pela velha dicotomia formação geral versus formação profissional. Não se coloca como horizonte a formação geral e tecnológica compreendidas numa unidade.

Para os pobres, criam-se cursos modulares (trinta a sessenta horas, no máximo), ou se os faz alvo preferencial das políticas assistencialistas das ONGs, cujo objetivo de profissionalização significa adquirir um ofício temporário como fonte de rendimento (cabeleireiro, manicure, trabalhos manuais, confecção de alimentos, vestuário) e ainda a

política de primeiro emprego, humilhante por, na maioria das vezes, significar um subemprego, que em nada contribui para a educação desse trabalhador iniciante. Predominantemente, as funções mais mecanizadas e alienantes (a entrega de correspondências, a limpeza de instalações e depósitos, fotocopiamento de documentos, serviços de portaria, arrumação de depósitos e estoques, empacotar mercadorias...) são destinadas aos jovens, que a elas se sujeitam visando sobreviver à barbárie neoliberal que lhe é imposta pelos empresários, mediadores desses subempregos ( e agora responsáveis sociais, parceiros do Estado e das ONGs)

Esse aparato de intenções educacionais ocorre de modo despolitizado e bem distante da discussão das diretrizes econômicas. A educação transformada em filantropia causa efetivamente a des-responsabilização do Estado em garanti-la e ainda aplaca a reivindicação desse direito com a qualidade necessária.

O poder do Estado, mesmo mínimo em suas prerrogativas de promotor das políticas sociais, não perdeu quanto à sua lógica de gerenciador dos interesses capitalistas, e o capital, por si só, tendo à frente o mercado, não aponta intenção de autofagia, porquanto o Estado é forte como gestor deixando aos demais o gerenciamento. Então, parece que a educação para os pobres ainda vai continuar promovendo e inspirando o marketing social, a propaganda governamental e o sustento de milhares de organizações a atuarem no campo das políticas sociais.

#### **4.7.1 Pobreza no Estado do Maranhão**

A presença da pobreza no Maranhão é um dado a incentivar a criação e o deslocamento das ONGs em direção ao Estado, porque ele lidera quase todas as estatísticas monetárias e não-monetárias, nas diversas pesquisas realizadas. Verifica-se na tabela nº 4 que o Maranhão, Piauí, Alagoas e Ceará têm as proporções de pobreza mais elevadas do que a média do Nordeste.

Tabela 4 – Índices de pobreza extrema – Estados do Nordeste

Discriminação	População Brasil = 100	Nº de pobres Brasil = 100	Proporção		Nível de vida	
			%	Brasil = 100	Índice	% do Brasil
Maranhão	3,34	7,80	30,10	233,88	0,396	68,77
Piauí	1,67	3,47	26,71	207,52	0,377	65,47
Ceará	4,37	8,47	24,92	193,66	0,518	89,95
R. G. do Norte	1,64	2,47	19,45	151,11	0,600	104,19
Paraíba	2,03	3,35	21,23	164,99	0,558	96,90
Pernambuco	4,67	8,34	22,95	178,36	0,624	108,36
Alagoas	1,67	3,55	27,40	212,91	0,487	84,57
Sergipe	1,05	1,67	20,43	158,73	0,566	98,29
Bahia	7,71	13,69	22,86	177,59	0,507	88,04
Reg. Nordeste	28,16	52,82	24,14	187,60	0,511	88,74
Brasil	100,00	100,00	12,87	100,00	0,576	100,00

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE/BRASIL

Os números diferem do quadro apresentado por CAMPOS, André [et al. ] 2003, porque eles incluem outros indicadores diferentes da renda.

Os Estados do Nordeste tornam-se espaços propícios à cruzada contra a pobreza e a fome e pela educação. O Maranhão, por exemplo, seguindo uma tendência nacional nas duas últimas décadas, conta com a presença constante do Banco Mundial na educação básica. Este incentiva as parcerias com as ONGs e demais organizações do terceiro setor, para que realizem desde a gestão à capacitação dos professores e a construção de prédios escolares. Essa escolha decorreu dos índices de pobreza e dos fracassos na educação.

No entanto, é notório que a definição de pobreza para o Banco não inclui todos os pobres. Além disso, silencia sobre os níveis reais de pobreza e das necessidades suscitadas por esta. Pode-se ilustrar com o fato de os pobres do campo (áreas de reforma agrária e lugares mais distantes das sedes dos municípios) sequer contarem, até 2001, entre as prioridades, com a construção de escolas, aquisição de equipamentos, mobiliário escolar, livros e materiais didáticos e programas de formação de professores para essa região.

Salama (1999) tem razão ao alegar que só o fato de se traçarem linhas de pobreza entre a normalidade e a extremidade desse fenômeno, destinando aos que se enquadram nessa situação padrões mínimos requeridos para sobreviverem, é fundamental para revelar a filosofia subjacente para a definição de medidas e indicadores a serem utilizados.

Os pobres maranhenses são tragados pelas flutuações de uma economia de mercado que constantemente sofre mudanças pelo movimento da política, ora de cunho autoritário, ora mais democrática, ora numa simbiose entre os dois.

Salama e Destremau (1999) dizem que o Estado brasileiro, tal como nos últimos vinte anos, assemelha-se aos demais países latino-americanos, seus vizinhos, pelo significativo aumento da pobreza. Os autores revelam que neste País de uns tempos para cá vem-se produzindo um tipo de insegurança por omitir-se diante das tragédias do desemprego, da falta de saúde e moradia, da exclusão social e da violência generalizada. Na visão desses autores, é uma negligência do Estado com a vida dos cidadãos mais pobres, porque são os mais pobres da periferia que morrem como moscas à mercê do atendimento médico, sem comida e pela violência das armas. Ao que Belluzzo (In: SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 23) acrescenta: “Os pobres canibalizam os pobres”.

Esse descaso apontado pelos autores é cúmplice da violação sistemática dos códigos de cidadania nesse Estado, em que foram concebidos direitos e deveres numa visão liberal, pelo menos no discurso, e porque está na lei. O que necessariamente não significou que os maranhenses tivessem a garantia dos direitos sociais clássicos. As estatísticas comprovam tal situação.

São muitos os estudos e índices definidos para determinar os níveis de pobreza no Brasil, mas se passa, a partir dos anos 90, definitivamente, a fazer a contagem dos pobres e miseráveis com base em metodologias empregadas pelos organismos internacionais e os pobres a ser designados como população de baixa renda, excluída dos frutos do

desenvolvimento econômico-social. Assim, a pobreza torna-se o retrato da desigualdade e as periferias a representação dessa desigualdade.

No Maranhão, a cada nova estatística, é comum o governo inaugurar uma Secretaria de Estado ou órgãos para cuidar da pobreza. Dividem-se tarefas: uns cuidam da saúde, outros da educação, dos idosos, das crianças, dos adolescentes, dos infratores, dos sem teto..., porém a intensidade dessas políticas é proporcional à burocratização destas, a ponto de perderem a identidade com o problema que pretendiam resolver.

Vários pesquisadores afirmam que é na década de 90 que o debate sobre a pobreza ganha elementos relativos ao direito ao trabalho e à identidade social, ou seja, a pobreza da apartação e do confinamento, o que é denominado por Oliveira (apud LAVINAS, apud GARCIA et al., 2003, p. 26) de “característica central da contradição latino-americana, explicitada e posta em marcha pelas políticas econômicas chamadas neoliberais, a exclusão”.

A pobreza no Maranhão ganhou evidência no processo das políticas assistencialistas levadas a efeito pelo governo federal, assim, a pobreza no campo e na cidade incentivou fóruns de discussões e a adesão de políticos, empresários e ONGS. Uma das saídas apontadas foi a geração de emprego<sup>38</sup> e renda.

Sobre essa questão, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) diz que a novidade dessa época não é traduzir as formas de pobreza, mas evidenciar os processos e trajetórias de empobrecimento que conduzem à ruptura das redes de sociabilidade. A lente que a OIT usa para fazer essa análise é a do mercado de trabalho.

Então se confirma a necessidade de criação de espaços de trabalho destinados aos pobres, e a educação passa a ser o passaporte. A expressão desse objetivo está na diversidade

---

<sup>38</sup> É importante ressaltar, mesmo não sendo esse o foco de análise deste trabalho, que as ONGs, ou mais amplamente o terceiro setor, respondem por outra questão imediata: são também espaços de geração de trabalho formal e informal. Numa pesquisa realizada pelo IBGE (2004), sobre o terceiro setor (e as ONGs) no Brasil, demonstrou-se a importância deste no campo da oferta de empregos. Segundo os dados, em 1970, no Brasil, existiam 10 mil ONGs; em 2002, esse número foi a 276 mil. Hoje, período da pesquisa, o terceiro setor emprega 1,5 milhões de trabalhadores.

de ações implementadas em parceria entre o Estado e o terceiro setor, no Maranhão, e apresentadas em feiras de ONGs, SEBRAE, secretarias de trabalho e ação social, prefeituras, cujos *stands* mostram soluções criativas de trabalho e educação entre os pobres: educação fundamental, atividades artísticas (artes plásticas com sucata, circense, dança popular), desportivas e de lazer (jogos e brincadeiras populares, brinquedos de sucata, futebol, atletismo) associadas ao trabalho empreendedor e solidário de cabeleireiro, manicura, cozinheiro, costureiro, artesanato, reciclagem do lixo e outros que são produzidos e vendidos aos pobres ou a pessoas que *gostam de comprar para ajudar porque é melhor do que eles estarem roubando ou nas ruas*.

Lavinas (2003), ao estudar a pobreza, destaca Lo Vuolo et al (apud GARCIA, et al., 2003) para os quais o debate conceitual sobre a pobreza na América Latina tem sido negligenciado e tem se aderido aos enfoques operacionais de organismos como o BM e CEPAL. O Banco Mundial vê a pobreza não como um problema de redistribuição de riqueza ligado às políticas macro-econômicas, mas como uma utilização ineficiente dos recursos produtivos.

Dessa forma, a pobreza se hierarquiza e os pobres são aqueles em estado agudo de carência, para quem se devem fazer programas urgentes e seletivos, ou seja, solucionar a pobreza pelos benefícios em direção aos mais pobres, por meio de múltiplos programas especiais, pois a pobreza tem várias faces, já que se pode ficar pobre por diferentes caminhos. Além do mais, agir dessa forma é sinal de governabilidade ou de bom governo.

Esse é um marco na trajetória brasileira e na do Maranhão, via programas assistencialistas em todas as áreas de políticas sociais. Notando-se que há uma desvalorização do econômico e uma ênfase em outros elementos, deixando de lado o que une todos os pobres e que deve ter um destaque nas análises sobre pobreza, que é a insuficiência de renda, e cujo

principal acesso é o trabalho remunerado. Para isso, há um amplo mercado na informalidade, enquanto se puder inaugurar camelódromos e feiras livres.

Partindo-se dessas sistematizações, fica patente que não há um conceito conclusivo de pobreza e que a esta se associam categorias como exclusão, marginalidade, desigualdade, vulnerabilidade, estado de risco e outros

Concorda-se, por conseguinte, que

A razão maior da pobreza não só no Brasil, mas na América Latina é a desigualdade e o contexto institucional no qual ela se reproduz, que jamais legitimou o direito dos pobres de integrarem-se à sociedade do bem-estar, da produção da riqueza e do consumo. O corte neoliberal das políticas de ajuste e estabilização macro-econômica que passam a predominar a partir da década passada só fizeram agravar a intensidade da pobreza, pois restringiram e tornaram ainda mais instável o acesso a empregos e ocupações melhor remunerados e menos precários, além de reduzir o gasto público, acentuar sua regressividade e acabar por comprometer o que havia de universal em alguns países da América Latina, como educação e saúde. Essa dinâmica gera exclusão social por favorecer o esgarçamento das redes de sociabilidade e de capital social aumentando a desproteção e o risco (LAVINAS, apud GARCIA et al., 2003, p. 30).

Essa proporcionalidade entre o aumento da intensidade da pobreza e a regressividade do gasto público, transferindo responsabilidades para a esfera privada, é que faz colocar em pauta o debate e o interesse das ONGs pela pobreza.

O Maranhão se constitui em um dos casos de maior proporção de pobreza, portanto de desigualdade social.

Para Lavinas (apud GARCIA et al., 2003), a política social no Brasil não tem um papel redistributivo, muito pelo contrário, ela tem uma tendência a reforçar parâmetros históricos de acentuada desigualdade, ou seja, não existe uma política nacional que vise a um combate radical à pobreza no País; nem sequer se consegue constituir mecanismos que possam servir de proteção básica contra os níveis agudos de pobreza existentes em todas as regiões.

Há uma tendência a se elaborar, senão programas tópicos, descontínuos – a exemplo do Maranhão –, que estão longe de oferecer uma rede mínima de assistência afetiva e digna à população pobre. Por isso mesmo, a pobreza no Brasil é também uma modalidade de exclusão institucional, porque não é capaz de garantir a cidadania preconizada na lei. As políticas assistenciais levadas a efeito jamais promoveram a inclusão e equidade propaladas. Assim, a pobreza mantém-se como um fenômeno estrutural de grandes proporções, com um caráter crônico e persistente significativos.

Os pobres no Brasil, em particular no Maranhão, têm endereço, sexo, cor, idade e identidade. Pode-se ver na pesquisa realizada por Néri (apud LAVINAS apud GARCIA et al., 2003,, 2003), que identifica algumas peculiaridades: famílias chefiadas por mulheres, famílias jovens (15-25 anos), famílias chefiadas por analfabetos, a população não-branca, muitos moradores das regiões Norte e Nordeste, as famílias chefiadas por desempregados, trabalhadores da construção civil ou empregados no setor informal.

## **5 A REFORMA DO ESTADO NO MARANHÃO E A AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO DESTINADO ÀS ONGs**

Nessa reflexão sobre o Maranhão, destaca-se o município de São Luís por ser o espaço de observação dessas relações e também pela diferenciação entre as tendências político-partidárias no âmbito das esferas estadual e municipal. A reflexão sobre a política educacional no Estado do Maranhão não se pode dar fora de uma compreensão geral das relações no interior do aparelho de Estado e sua visão de política educacional, mais especificamente, as políticas de educação para os pobres.

Para se analisarem as políticas educacionais voltadas para a educação básica no Estado do Maranhão, é necessário se ater a elementos da história das relações sociais entre Estado e sociedade, considerando os atores distintos envolvidos nesse processo, realçando as ONGs, organizações a fazerem a mediação dessas políticas nesse Estado.

Nos anos mais recentes, o envolvimento das ONGs na educação maranhense decorre politicamente de sua penetração nas esferas de governo estadual e municipal, de sua participação em fóruns e comissões realizados por instituições das Nações Unidas e seus Estados membros e da integração em fóruns voltados para as políticas globais de educação, saúde e meio ambiente, que, no conteúdo dos discursos contemporâneos, são considerados essenciais às estratégias de desenvolvimento.

O fortalecimento de ONGs nacionais e internacionais no Maranhão e a presença dos organismos internacionais têm, ainda, relação com o processo reformista que deu a atual configuração da gestão pública no Estado e que passou a implicar a exigência de novos

comportamentos dos municípios, ou seja, que as estruturas administrativas fossem reformadas à sua imagem e semelhança, tal qual foi feito em relação à reforma em âmbito nacional.

Os grupos políticos vencedores das eleições no Estado e no município de São Luís puseram em prática as tendências internacionais e nacionais na gestão das políticas educacionais, fato que pode ser demonstrado pela reestruturação da administração pública.

## 5.1 PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

### 5.1.1 Empreendendo a reforma

O processo de reestruturação da gestão pública federal exigiu que as esferas estadual e municipal fossem também reformadas. No Maranhão, essa mudança ocorreu, respectivamente, por intermédio de grupos políticos que se denominavam *novo tempo* (esfera estadual) e *trabalho e honestidade* (esfera municipal). O primeiro slogan é uma alusão ao período dos dois últimos governos do Estado do Maranhão, sob os mandatos de Edson Lobão (1991/1995) e Roseana Sarney Murad (1995/2003) e o segundo, aos últimos mandatos de Maria da Conceição Andrade (1993/1997) e de Jackson Kepler Lago (1989/1993 e 1997/2003) à frente da Prefeitura Municipal de São Luís.

No Estado do Maranhão, nos anos noventa, a reforma do aparelho de Estado seguiu a tendência nacional de reforma do Estado e do aparelho de Estado. Procedeu-se a um novo fazer político-administrativo, que desmontou todo o ordenamento político anterior, visando manter também a capacidade de governança e governabilidade, seguindo o modelo apregoado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Para o Estado do Maranhão, esse reformismo atendeu ao objetivo principal de assegurar a retomada do controle do Estado maranhense pelo grupo político liderado pela oligarquia Sarney<sup>39</sup>, ampliando sua influência no espaço político estadual e nacional, uma vez que na década anterior os conflitos dentro do mesmo grupo político e a manifestação organizada de uma oposição fez com que, nos anos 90, esse grupo chegasse fragilizado quanto à dominação política nos municípios do Estado.

O empreendimento da reforma do aparelho de Estado estimulou, no Maranhão, a minimização, focalização e privatização das ações do governo maranhense no campo das políticas sociais, anteriormente minimizadas por sucessivos governos estaduais e municipais, e deu uma característica local para as estratégias de reforma. Assim, os governos estadual e municipal buscaram atender aos interesses de mercado, visando integrar o Maranhão como região produtiva competitiva e atraente aos investimentos nacionais e internacionais, na indústria, no comércio, no agronegócio e no turismo.

Por outro lado, as relações político-econômicas, em toda essa trajetória, colocaram o Estado do Maranhão no quadro das estatísticas negativas quanto às condições de vida, conforme se pode observar na tabela seguinte.

---

<sup>39</sup> Até 1960, a política estadual maranhense era dominada por um grupo oligárquico liderado pelo Senador Vitorino Freire, apoiado por coronéis latifundiários, empresários da indústria e comércio. Era o período político chamado de *Tempo de Ocupação*. No limiar da década de 60, formou-se uma aliança chamada *Oposições Coligadas*, que mobilizou a população contra a oligarquia vitorinista. Esse frente de oposições elegeu, em 1965, José Sarney ao governo do Estado (1966-1970), com o apoio da ditadura militar. Começava a se formar a oligarquia Sarney, que anunciava um *Novo Maranhão*, moderno e próspero. Dos anos 70 aos anos 80, o grupo anunciava o desenvolvimento econômico e o progresso para o *Maranhão Novo* por meio do Programa Grande Carajás, da Ferrovia Vale do Rio Doce e da Instalação da multinacional ALUMAR. Nos anos 90, uma nova versão: o *Maranhão do Novo Tempo* elegeu Roseana Sarney, que anunciava o Maranhão estar vivendo uma nova fase de desenvolvimento com justiça social. Resumidamente, são 39 anos de predomínio da oligarquia elegendos os governadores do Estado, os senadores, a maioria dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos prefeitos e vereadores. Paralelamente, são 39 anos em que a pobreza, a desigualdade e a injustiça social vão aumentando no Estado do Maranhão (COSTA apud SOUSA, 2002).

Tabela 5 – Índices de pobreza e exclusão – 1960 a 2000

RG	UF	Índice de Pobreza			Índice de Exclusão		
		Ano 1960	Ano 1980	Ano 2000	Ano 1960	Ano 1980	Ano 2000
N	AC	0,462	0,661	0,475	0,250	0,319	0,321
NE	AL	0,056	0,164	0,082	0,250	0,205	0,220
N	AP	0,623	0,695	0,623	0,448	0,471	0,377
N	AM	0,360	0,784	0,414	0,311	0,445	0,332
NE	BA	0,144	0,379	0,119	0,316	0,355	0,328
NE	CE	0,080	0,153	0,117	0,267	0,274	0,289
CO	DF*	-	-	0,998	-	-	0,850
SE	ES	0,289	0,686	0,712	0,327	0,521	0,505
CO	GO*	0,458	0,705	0,683	0,429	0,546	0,549
NE	MA	0,010	0,135	0,001	0,219	0,226	0,197
CO	MT**	0,462	0,739	0,748	0,425	0,480	0,472
CO	MS**	-	-	0,731	-	-	0,535
SE	MG	0,287	0,623	0,609	0,405	0,554	0,588
N	PA	0,282	0,657	0,415	0,359	0,408	0,328
NE	PB	0,067	0,086	0,129	0,276	0,231	0,312
S	PR	0,628	0,761	0,796	0,480	0,562	0,639
NE	PE	0,130	0,315	0,234	0,323	0,299	0,257
NE	PI	0,002	0,002	0,045	0,191	0,213	0,247
SE	RJ**	0,998	0,948	0,842	0,945	0,785	0,649
NE	RN	0,144	0,193	0,229	0,289	0,316	0,386
S	RS	0,656	0,828	0,855	0,597	0,770	0,709
N	RO	0,360	0,778	0,676	0,366	0,311	0,404
N	RR	0,355	0,873	0,671	0,290	0,505	0,381
S	SC	0,477	0,862	0,951	0,425	0,686	0,739
SE	SP	0,841	0,999	0,958	0,798	0,875	0,700
NE	SE	0,046	0,283	0,187	0,280	0,314	0,309
N	TO*	-	-	0,306	-	-	0,339
	Média Brasil**	0,459	0,659	0,606	0,507	0,574	0,527

Fonte: Atlas Exclusão Social no Brasil, v.2, 2003.

Quanto mais baixo o índice, maior é a pobreza.

\* Em 1960 e 1980, os dados do DF e TO estavam incluídos nos dados de GO.

\*\* Em 1960 e 1980, os dados do MS estavam incluídos nos dados do MT.

\*\*\* Em 1960, os dados do RJ incluíam os dados da GB.

\*\*\*\* Média Aritmética Ponderada pela População.

Se no Brasil é complicado falar-se de um Estado de Bem-Estar Social, no Maranhão é muito mais difícil em decorrência desse contexto. A realidade expressa a existência de um Estado que conseguiu levar cerca de 3,5 milhões de sua população (63,7%) a condições de miséria absoluta (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003/2001).

O rigor e a rapidez da reforma no Maranhão, sem contestações mais incisivas de qualquer setor, trouxeram junto consigo a promessa de modernidade, desenvolvimento, melhoria das condições de vida e o slogan: *O Maranhão é forte e Roseana Sarney é a guerreira que promoverá um Novo Tempo.*

O vigor com que a reforma do Estado brasileiro manifestou-se no Estado do Maranhão, via modelo de gestão implementado pelo governo Roseana Sarney, fez do Estado um modelo a ser seguido por outros estados do Nordeste. Os relativos avanços, segundo a concepção de reforma, serviram de mote para pretensões presidencialistas da Governadora Roseana Sarney, pois além das privatizações, da reorganização e flexibilização da administração pública, do planejamento gerencial das políticas sociais, do grande poder propagandístico e da retomada da capacidade de governança, a governadora realizou, inclusive, a reforma da previdência estadual, algo que até o presente momento alguns Estados brasileiros tentam fazer, apesar das resistências do funcionalismo público estadual.

Farias (2002, p. 31), ao analisar esse caráter do Estado, explicita que este, ao exercer um determinado papel dentro de uma formação social também determinada, se manifesta simultaneamente de duas formas. Na forma objetiva<sup>40</sup>, o Estado expressa-se em ações

---

<sup>40</sup> A reforma implementada substituiu as antigas secretarias por gerências executivas que cuidam do planejamento e do apoio às políticas públicas. Foram criadas oito gerências: Gerência de Administração e Modernização, Gerência de Desenvolvimento Social, Gerência da Receita Estadual, Gerência de Desenvolvimento Humano, Gerência de Infra-estrutura, Gerência de Justiça, Segurança Pública e Cidadania, Gerência de Qualidade de Vida, Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Tais gerências executivas estão desdobradas em 18 gerências regionais, instaladas em pólos estratégicos específicos, reunindo um determinado número de municípios, e funcionando como uma espécie de superprefeituras, acima dos poderes locais constituídos por cada município ou em parceria com estes, caso sejam aliados à ótica político-administrativa do governo estadual.

executadas pelo aparelho administrativo, com todo um aparato técnico e burocrático, constituído de técnicos e especialistas, responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas e de suas atividades físico-financeiras. E na forma subjetiva, apresenta-se sob a condição de democracia formal e de uma ideologia burguesa correspondente.

Utilizando-se dessa análise, Cavalcanti (2002) afirma que o grupo que detém o controle do Estado no Maranhão colocou-o a serviço de seus interesses, alcançando legitimidade e realizando a mediação das contradições do capitalismo, apresentando-se como representante do interesse geral. A autora observa que a caracterização do Estado em suas formas objetiva e subjetiva não implica dividi-lo em duas esferas. As formas constituem um mesmo plano da existência social do Estado e estão imbricadas uma na outra.

Na justificativa das reformas pelo governo maranhense, apresenta-se como modelo a ser seguido a desburocratização da máquina administrativa, a descentralização das ações do governo em direção às prefeituras, a eficiência, visando maior produtividade ou elevadas estatísticas de desenvolvimento, e a democratização do governo. O governo passa, então, a se fazer presente nos diversos municípios do Maranhão, exigindo das prefeituras e da população uma maior participação na gestão da coisa pública.

Para que o Estado possa atender, satisfatoriamente, o conjunto de necessidades sociais, cumprindo seu papel constitucional, é-lhe necessário atuar com mais agilidade e maior eficiência. Para isto, terá que abdicar de seu modelo de gestão centralizada e autoritária, em favor de um outro mais participativo, colegiado, democrático e transparente, e cujas relações governo/setor privado possam estar sintonizadas em parcerias voltadas para a geração de benefícios sociais (MARANHÃO, 1999, p.29).

Outro aspecto relevante é que no controle do aparelho de Estado, na forma de seu regime político ou de governo, os grupos que estão nesse exercício definem sua forma de existência, ou seja, elegem sua forma de governo. Essa ação política tem um significado histórico importante, pois quem governa coloca o Estado a serviço dos interesses que

representa e não a serviço de todos, como faz parecer. Essa existência política do Estado sob a forma de governo implica os objetivos a serem eleitos para a educação por meio das parcerias com as ONGs nacionais e internacionais no Maranhão.

Nesse Estado, os interesses econômicos manifestam-se sob distintas formas de dominação ao longo de décadas, quer sob o domínio de velhas formas oligárquicas, quer sob as novas formas oligárquicas de grupos políticos, grupos empresariais nacionais e multinacionais importadores e exportadores. Isso ocorre, predominantemente, porque os dirigentes políticos são, ao mesmo tempo, dirigentes, porta-vozes, proprietários ou sócios.

O controle exercido sobre a sociedade dá-se em conformidade com a correlação de forças políticas em evidência e pela capacidade dos grupos que detêm o poder de recomporem as estratégias políticas e manterem-se no poder. Assim, as ONGs, ao se constituírem parceiras a serviço dessas forças políticas, fortalecem a capacidade de controle destas sobre a sociedade maranhense e contribuem para a seleção das demandas em direção aos governos estadual e municipais.

### **5.1.2 Um novo trato às questões educacionais**

No Maranhão, a reforma do Estado implicou um leque de ações pontuais e focalizadas para públicos distintos, sob a parceria com organizações não-governamentais (fundações privadas, centros de estudo, associações, empresas, clubes de mães) que têm realizado parte dos objetivos e metas dos programas e projetos planejados para a educação básica nesse Estado.

O novo trato dado à questão social no Maranhão implicou uma alteração das relações entre o Estado e a sociedade, uma das quais está relacionada à política educacional em sua essência pública-estatal, descaracterizando-a, nessa forma, por um processo de transferência de responsabilidades e de acordos entre parcerias.

Os acordos firmados com o Banco Mundial, por exemplo, desde o final dos anos 80, a financiar e planejar políticas (Projeto Nordeste e ações do FUNDESCOLA) e a capacitar os gestores, técnicos e professores no Maranhão, expressam essa tendência.

A educação sendo ofertada numa parceria público-privado possibilitou, no Estado do Maranhão, a contratação de empresas de consultoria, as subcontratações para financiamento de merenda escolar, capacitação docente, reforma, ampliação e construção de escolas, elaboração e fornecimento de materiais didáticos e equipamentos, livros didáticos, segurança da escola, repasse de recursos de projetos para que fundações privadas administrassem, podendo, inclusive, contratar recursos humanos, sem a necessidade de concurso público.

O ensino médio, que é uma responsabilidade dos estados, nesse período de reformas, foi atingido pela lógica do custo-benefício e pela falta de interesse dos governos em criar escolas nos novos municípios maranhenses e implementar novos investimentos. A solução encontrada pelo governo maranhense, em parceria com a iniciativa privada, via Fundação Roberto Marinho, foi transformar esse grau de ensino, predominantemente, em educação a distância. A educação infantil, por sua vez, foi, notadamente, transformada em filantropia.

O trato dessa questão serve para apontar os elementos negativos de quando se resolve focalizar, segmentar políticas ou priorizar segmentos quanto ao direito à educação.

Esse comentário acerca da educação no Maranhão corresponde ao comportamento das ONGs, hoje um dos principais executores de programas alternativos, complementares, supletivos, assistencialistas na educação maranhense e, também, na rede de escolas públicas.

A educação aos pobres, promovida pelas ONGs, implementada como doação, favor, solidariedade, ajuda, boa vontade de gente que faz, torna-se bem afeita ao interesse das propagandas em favor do voluntariado em que a maioria das ONGs expandem suas ações caritativas ou atuam dentro do sistema promovendo eventos isolados ou sem maior influência na mudança da qualidade dessa escola.

Esse marco de referência foi fundamental para que no Estado do Maranhão se consubstanciasse a ação de ONGs nacionais e estrangeiras, especialmente na periferia e na zona rural da cidade de São Luís, visando à promoção da educação básica aos pobres. Também o campo maranhense não ficou de fora dessas ações e, permanentemente, projetos de diversas ONGs se interessam em promover a Educação de Jovens e Adultos (EJA) para o camponês.

Pode-se dizer que as ONGs, ao deixarem a luta mais ampla e de defesa da educação pública como responsabilidade do Estado, contribuem para fortalecer e conservar a dualidade histórica do sistema educacional brasileiro. Assim, amplia-se o reforço à velha lógica de uma educação para os ricos outra para os pobres; outra para quilombolas, favelados, palafitados, índios, mulheres, sem-terra, trabalhadores, alunos das escolas públicas (União, Estados e Municípios), fundacionais, filantrópicas, cooperativas.

### **5.1.3 Políticas educacionais sob o Governo de Roseana Sarney**

Ainda no processo da reforma no Maranhão, visando implementar a política educacional, foi criada, em 1999, a Gerência Adjunta para Educação (GAE), em substituição à antiga Secretaria de Educação do Estado, que já vinha executando essa política de reformas. Nessa estrutura, foram integrados outros órgãos, que, por sua vez, constituiriam a Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH). Instituídas as equipes de trabalho nessa Gerência, estas passaram a formular e controlar todas as ações referentes à educação no Estado.

Observando-se o documento da reforma da administração pública no Maranhão, identifica-se a mesma orientação vinda do governo de Fernando Henrique, mais precisamente as tarefas postas ao MEC: fiscalizar, redistribuir funções e recursos, suprir financeiramente, cabendo, quando necessário, aos sistemas do Estado e do município, avaliar o desempenho de

toda a estrutura de funcionamento desses sistemas, especialmente a aprendizagem, além de coordenar e estabelecer acordos e parcerias.

Esse modelo de gestão da educação atende também aos princípios estabelecidos pela economia mundializada e seus agentes internacionais (BM, FMI) e não há como se separar os aspectos econômicos dos aspectos sociais e políticos.

Vale ressaltar que o modelo de descentralização desenvolvido pelo governo do Maranhão anunciou, no discurso, o controle dos cidadãos sobre o Estado e o município, mas, na prática, o governo estadual fez essa reforma, após quatro anos da reforma Bresser Pereira, visando exercer um controle maior sobre as prefeituras municipais do Estado, criando gerências regionais<sup>41</sup>, com poderes de Estado e controle sobre as políticas municipais.

Portanto, as gerências regionais passaram a filtrar as demandas em direção ao governo do Estado e a velar o controle político do grupo no poder em relação aos municípios, estes concentrados em regiões ou superprefeituras.

Desse modo, passou a caber às regionais negociarem os pacotes de ajuda com os prefeitos, lideranças municipais e regionais. A presença do governo do Estado nos municípios passou a ser motivo de grande festividade, porque governo estadual e prefeituras agora seriam parceiros no desenvolvimento do Maranhão. Entretanto, essa modalidade de gestão não significou divisão do poder entre os sujeitos e as instâncias da administração pública estadual e municipal, mas um atrelamento dessas esferas públicas aos grupos políticos locais e regionais, que detêm o poder econômico e governamental em nível dos municípios e do Estado. Assim, a regionalização tem uma funcionalidade:

---

<sup>41</sup> O Estado foi dividido em Gerências Regionais responsáveis por implementar as políticas públicas e cujos gerentes foram indicação do grupo Sarney no poder. Assim, criaram as gerências em municípios pólos (sede): Açailândia, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Caxias, Chapadinha, Codó, Imperatriz, Itapecuru-Mirim, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra, Rosário, Santa Inês, São João dos Patos, São Luís (chamada de Gerência Metropolitana, envolvendo os municípios da ilha: Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar), Timon e Viana.

Funciona para o capital local, validando o velho ditado popular: matar dois coelhos de uma cajadada só – ajustar o sistema de governo ao novo momento de reestruturação do capital, nos moldes das empresas e, ao mesmo tempo, garantir a distribuição regional das estratégias de manutenção do poder político, o que representa, para o grupo governamental, ter em cada região do estado um aparato administrativo, pretensamente neutro, trabalhando em favor de sua hegemonia política (CAVALCANTI, 2002, p. 176).

Pode-se dizer que a reforma maranhense altera as relações no funcionamento da máquina administrativa e contribui para a manutenção do controle político sobre os municípios, que se tornam, apesar de certa autonomia, reféns das medidas de política sociais, tanto do governo federal quanto do governo estadual.

Esse comportamento (e intencionalidade) está claro nos argumentos do documento da reforma, que exige uma sintonia entre o público e o privado, ou “cujas relações governo–setor privado possam estar sintonizadas em parcerias voltadas para a geração de benefícios sociais” (MARANHÃO 1999, p.16). Assim, o social passa a ser tratado numa relação custo/benefício, o que significa fazer mais gastando menos e não necessariamente fazer com a qualidade necessária, isso a depender do grau de adesão e afinidade política dos municípios e ONGs com o governo estadual.

Para o governo, essa reestruturação da gestão contribuiria no sentido de superar os problemas sociais, que, sabe-se, são frutos de uma herança histórica que vem se acumulando há séculos no Estado do Maranhão, com índices negativos no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e ao baixo desempenho da educação no Estado.

Dados da SIEE/SEDUC-MA e do SEEC/MEC, de 1989, demonstram uma taxa de analfabetismo de 55%; enquanto a média do Nordeste era de 36,47% e no Brasil 18,9%. Dos alunos matriculados na 1ª série, apenas 18,27% concluíam as séries iniciais do ensino fundamental e 7,11% a 8ª série. A taxa de distorção idade/série no ensino fundamental era de 83,81%, e no ensino médio de 67%. Dos alunos matriculados no ensino médio, em 1987, apenas 50,8% concluíram esse nível de ensino em 1989.

No tocante ao nível de formação dos professores, os dados revelavam uma situação preocupante. Dos docentes que atuavam na pré-escola, 1,4% tinham nível superior, 58,6%, segundo grau completo; e 54,5 % dos professores que atuavam no segundo grau não possuíam habilitação<sup>42</sup>.

Nessa perspectiva, as parcerias com o setor privado se fortalecem e contribuem para abrir o caminho à expansão das organizações do terceiro setor via sociedade civil sem fins lucrativos, com destaque para as ONGs. O repasse de algumas funções, outrora do Estado, desloca-se em direção aos municípios, na mesma perspectiva em que se desloca rumo às ONGs.

Os mecanismos utilizados para a expansão da educação básica envolvem esses novos atores sociais e visam ao aumento das estatísticas de atendimento, à melhoria dos índices de retenção, à promoção da saída do fluxo escolar, gerando números quantitativos surpreendentes, por meio de programas e projetos. Contrariamente, a qualidade está longe do desejável, segundo as estatísticas do MEC/INEP/SAEB, 2001, porque são programas emergenciais que não chegam a se institucionalizar e não se tornam fundamentos do desenvolvimento da educação no Estado. Segundo o próprio MEC, analisando o quadro da educação brasileira até 2002,

Há urgência na implementação de soluções estruturais que incidam nos fundamentos do processo educacional: a valorização e a formação do professor, a gestão democrática e eficiente da escola e o monitoramento dos resultados pelos profissionais da educação, a opinião pública e os poderes públicos (BRASIL, 2003).

O papel do Estado na realização das políticas educacionais não depende somente de eleger a estrutura como prioritária. O governo maranhense é parte da natureza capitalista do

---

<sup>42</sup> Dados consolidados por Cavalcanti (2002), tendo as seguintes fontes documentais: Comissão Estadual para Alfabetização e Cidadania do Maranhão e Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública; Diretrizes para a Política de Educação Básica para o Estado do Maranhão, São Luís [s/d]; ROCHA (1991).

Estado, depende das condições históricas em que se constituem as relações políticas e econômicas, determinantes na definição de prioridades e dos demais interesses políticos em jogo.

#### *5.1.3.1 A reestruturação da gestão da educação básica*

Nos dois mandatos da governadora Roseana Sarney, uma série de programas e reformas foram implementados. O seu governo adotou os programas promovidos pelo governo federal: parâmetros curriculares nacionais para a educação infantil, para o ensino fundamental, para o ensino médio, para a educação de jovens e adultos, para o magistério e para a educação indígena; Programa Nacional do Livro Didático; Programa Dinheiro Direto na Escola; Programa de Aceleração de Aprendizagem; Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO); Programa da Merenda Escolar; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); reforma da educação profissional; Programa TV Escola; programas de formação e qualificação de professores; além dos programas e projetos em conformidade com as diretrizes mundiais para a educação aos pobres: Programa de Aceleração de Estudos para os alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries que estavam em disfunção idade/série (1995); Avanço Escolar (1996) para os alunos de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> séries, com o mesmo objetivo do anterior, e educação a distância no ensino médio.

Ao adotar para o ensino médio uma política de expansão, criou o *Viva Educação*, programa de educação a distância em parceria com a Fundação Roberto Marinho. Essa medida deu-se em face das estatísticas do ensino de nível médio, pois a década de 90 foi encerrada com um desempenho negativo, uma vez que, no início dessa década, de cada 100 jovens entre 15 e 17 anos, somente 17 ingressavam no ensino médio, sendo que essa estatística no interior maranhense chegava a 2,5 alunos, sem ter sido alterada. Também foram

criados Centros de Qualificação Profissional visando promover cursos em etapas de curta duração nas áreas de Física, Química, Biologia e Informática.

A adoção do ensino médio como prioridade para o governo maranhense decorre da publicação do relatório Jacques Dellors, em 1996, com sua opção pelos jovens de todo o mundo. Fortaleceu-se a visão de que já se universalizou o ensino fundamental no Brasil, agora, deve-se priorizar o ensino médio. No Maranhão, esse nível de ensino ganha espaço na mídia e nos *outdoors*, fazendo os jovens acreditarem que essa é a oportunidade para concluir a educação básica e ter acesso ao ensino superior.

Assim, o governo do Maranhão, ao promover esse nível de ensino, fez isso de modo precário, e sem consulta aos mais interessados: professores, pais e alunos. Entre os procedimentos utilizados para a promoção, destacam-se: a redução dos anos de escolarização de três anos para 13 e 15 meses, a redução de horas/aula por dia; a substituição dos livros por apostilhas com temáticas, ilustrações e exercícios de fácil resolução, fazendo referência ao cotidiano e, muito raramente, à ciência; a criação de classes unidocentes, com um orientador de aprendizagem; e a adoção de programas de 40 minutos substituindo as aulas convencionais.

Outra medida tomada pelo governo estadual foi a parceria com a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para realizar o Vestibular do Cidadão, que se resumia à gratuidade de inscrições no vestibular dessas universidades públicas e cursinho preparatório para aqueles comprovadamente mais pobres, porém sem que se alterasse o sistema de avaliação.

A lógica privatizante é a da relação custo–benefício, que, no âmbito do ensino médio, ficou bem explícita. Ao mesmo tempo, o governo subtraiu os gastos com a educação pública, repassou recursos públicos ao capital privado, garantiu a adesão das massas aos programas do

governo, reduziu os índices de reprovação, ampliou o acesso, reduziu o quadro de professores, deixou de fazer concursos e solucionou o problema de espaço.

Isso foi possível porque o Governo Roseana Sarney fez parceria com a Rede Globo, que passou a promover o *Projeto Viva Educação*, uma reedição do Tele-curso 2000, promovendo educação a distância. Ao mesmo tempo, a Fundação Roberto Marinho criou uma Cooperativa de Prestação de Serviços Educacionais e Capacitação de Professores. Por meio dessa cooperativa, contratava, temporariamente, os orientadores de aprendizagem, por sala de aula, que se responsabilizavam por acompanhar o estudo de todas as disciplinas, dadas em módulos isolados. Esse procedimento confirma uma tendência nacional, pois

Crescem em todo o país as contratações temporárias de professores na esfera pública, maneira vil de financiar o sistema às custas dos professores. Entre os professores mais jovens, por vezes, por volta de metade é contratada sob esta forma, o que tem impedido ainda mais conceber a carreira de professor como compensadora no futuro (DEMO, 2004, p. 32).

No caso do ensino médio maranhense, qualquer profissional com ensino superior completo ou incompleto podia assumir a função docente em sala de aula (não era necessário ter os domínios dos conteúdos, mas das dinâmicas de grupo para o estímulo à aprendizagem). Ao final dos quinze meses de contrato, o professor cooperativado, recebia seus dividendos de associado.

Os alunos com idade igual ou superior a 17 anos foram matriculados compulsoriamente. Até aqueles alunos que já haviam cursado a 1ª série do ensino médio e que deviam ir para a 2.ª série fizeram o processo inverso: tiveram de começar novamente o ensino médio, sob a forma do tele-ensino em 15 meses.

O espaço de funcionamento da escola podia ser qualquer espaço ocioso, ou na escola ou fora dela. Para tanto, bastava ter carteiras e onde instalar uma televisão/vídeo com os

programas de televisão pré-fabricados, alguns totalmente obsoletos, considerando a realidade maranhense.

Para uma minoria de alunos não atingidos pelo programa Viva Educação, criam-se os centros de excelência em ensino médio, modalidades de escolas que recebem uma atenção maior por parte do Estado: têm o quadro de técnicos e professores completo, estrutura física e equipamentos de qualidade; preparam os alunos para os programas de seleção gradual e vestibular tradicional das universidades públicas (UEMA e UFMA) e privadas e realizam concorridos processos seletivos, com inscrições pagas para os alunos que visam conquistar uma vaga na escola pública. Nessa escola, o aluno faz o ensino médio em três anos, tem um professor para cada disciplina, aulas de informática e esporte, diferentemente dos alunos do tele-ensino.

Entre os próprios alunos e professores do ensino médio, essa política foi alvo de críticas e reações as mais diversas, inclusive da queima de materiais e rejeição às atividades em sala de aula, atos públicos e seminários, evasão de alunos das escolas públicas para escolas privadas, cujos pais podiam pagar uma mensalidade irrisória numa escola também precária, mas com a ilusão de poderem competir por uma vaga na universidade.

O argumento da Gerência de Desenvolvimento Humano era o de combate ao caótico desempenho escolar (reprovação, abandono, disfunção idade/série), com base nos números apresentados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Porém, as medidas demonstraram muito mais apresentar novas e melhores estatísticas do que a promoção da qualidade, uma vez que os problemas que se diziam combater apenas foram transferidos para séries ou níveis posteriores, contradizendo, inclusive, as teses postas na reforma do Ensino Médio e dos PCNs.

A educação infantil, por sua vez, uma das responsabilidades do município, não foi de imediato repassada para essa esfera. As creches, por exemplo, tornaram-se espaços para

guarda de menores (enquanto os pais vão ao trabalho, isso quando estão no mercado de trabalho formal ou informal), oferecendo programas limitados e distantes das necessidades da infância os quais são modificados a cada gestão de governadores e prefeitos. Esse é um nível de ensino a estimular a adoção por parceiros privados e pela filantropia.

O que se pode observar na gestão da educação infantil é uma falta de identidade desta como grau de ensino da educação básica. Ora a educação infantil está numa secretaria de educação, ora está numa secretaria de ação social ou numa fundação<sup>43</sup> (espécie de ONG criada pelo próprio Município ou pelo Estado).

As demais crianças, filhos das classes médias ou elites, participam da educação privada (arena de bons negócios para os donos dessas escolas) até os seis anos, saem, geralmente alfabetizadas, ingressando, em seguida, no ensino fundamental. Os filhos dos trabalhadores (empregados e desempregados), em sua maioria, chegam ao ensino fundamental semi-analfabetos, sem passar pela educação infantil, e, por vezes, continuam esse trágico processo até desistirem da escola ou saírem pela mágica de programas que *aceleram* ou *avançam* quem não teve a oportunidade sequer de experimentar um processo de educação com qualidade.

Quando a responsabilidade pela educação infantil foi transferida para o Município, a maioria dos prefeitos maranhenses passaram a alegar falta de recursos. Esse comportamento contribuiu, por um lado, para aumentar ainda mais as escolas da iniciativa privada, para quem podia pagar, e, por outro, para a criação de escolinhas e creches comunitárias, pela ação de mães, que, reunidas em associações, e recorrendo às ONGs, aos empresários e aos comerciantes do bairro, fazendo cobrança de pequenas taxas aos pais, e promovendo campanhas para aquisição de materiais de construção e materiais didáticos, e buscando o

---

<sup>43</sup> A Prefeitura Municipal de São Luís criou a Fundação Municipal da Criança e Assistência Social – FUMCAS, responsável pelo atendimento a crianças.

trabalho de professores voluntários, e em parceria com o próprio Estado e Município, buscavam garantir esse direito aos seus filhos.

Um outro elemento importante é o financeiro, pois sem recursos não se faz a política pública. Então, o governo federal, em parceria com organizações internacionais e empresariado, passou a disponibilizar recursos, cujas diretrizes já estavam acordadas por meio do Plano Decenal e do Relatório Dellors. Os organismos internacionais, Banco Mundial, BID, FMI e UNESCO, já acenavam, desde os anos 80, em seus documentos, com a intenção de ajuda técnica e financeira para a América Latina, Caribe e países pobres da África e Ásia.

A parceria entre o Estado e os organismos internacionais deu a nova configuração para as políticas educacionais no Maranhão, como mostra o documento *Diretrizes para a Política de Educação Básica para o Estado do Maranhão*. Descentralização e produtividade (quantitativa) são apresentadas como alternativas viáveis e transformadoras para a escola maranhense. Assessorias são contratadas, Programas de Qualidade Total são implantados, treinamentos e capacitações são promovidos em parcerias com o BM (via Projeto Nordeste e, posteriormente, FUNDESCOLA), organizações do terceiro setor (ONGs, Fundações, Associações) e prefeituras, incentivo à participação na gestão escolar sob o slogan *Gestão Participativa: vez e voz para todos na escola*, além da criação de conselhos e colegiados.

O discurso governamental assume ares democratizantes pela via do participacionismo escolar e parece ter absorvido antigas bandeiras de luta do campo progressista, tais como democracia, participação, qualidade da escola pública, acesso e permanência, formação do educador e outros.

Mas, as ferramentas dessa ação tenderam a realizar, segundo Cavalcanti (2002, p.132, grifos do autor), um processo de

Cooptação ideológica de educadores, pais e alunos que – sem condições de fazerem uma leitura crítica de todas as propostas em curso – passaram a legitimar as ações governamentais sob a ótica da participação, qualidade, eficiência e democracia. As estratégias que passaram a ser utilizadas têm a característica peculiar de produzir números surpreendentes, a curto prazo, que passam a ser divulgados como sinônimos de um sistema de educação eficiente e produtivo.

Nessa perspectiva, o governo passou a implementar uma política educacional, nos moldes da política nacional, tendo como principal mecanismo a **descentralização**, ou seja, transferência das obrigações do Estado para com a educação pública para setores da sociedade civil (comunidade escolar, igrejas, sindicatos e entidades não governamentais), em nome do discurso da participação; a **Gestão de Qualidade Total**, nos moldes empresariais, fundamentada em uma relação fornecedor–cliente; e o **aumento da produtividade**, baseada na produção de resultados quantitativos, nem sempre resultantes da qualidade. Estes mecanismos foram implementados no sistema educacional maranhense via uma série de programas, articulados entre si, garantindo uma certa unidade dentro do princípio da política que foi então se configurando no cenário educacional maranhense<sup>44</sup>.

Seria positivo garantir uma unidade de ações na política educacional maranhense, mas o verdadeiro objetivo das reformas educacionais do governo Roseana Sarney, a partir do modelo de descentralização, fica explícito na prática política para gestão e aquisição dos recursos. A escola recebe recursos vindos do Estado, recursos conveniados e os recursos os quais cabe à escola buscar na sociedade: auxílios, festas, bingos, rifas para arrecadar fundos, doações de pessoas físicas e jurídicas, eventos em parceria com organizações não-governamentais, adoção da escola por alguma instituição, terceirização da cantina, quadras de esporte e ginásios, venda de fardamento escolar, trabalho voluntário de pais, alunos e ex-alunos.

Nesse modelo de gestão, os problemas educacionais podem ser resolvidos por meio de parcerias, as quais devem solucionar, com novos métodos de gestão e de ensino, os problemas do cotidiano escolar, autonomamente, sem interferência do Estado burocrático e ineficiente (a tese daquele momento), transferindo problemas que são históricos e de ordem política para a esfera do local.

---

<sup>44</sup> Para acessar novas informações sobre essa política, consultar o trabalho de CAVALCANTI (2002).

Segundo essa visão, as equipes técnicas da Gerência de Desenvolvimento Humano passaram a criar pólos experimentais de gestão de qualidade. As escolas sob esse novo paradigma de gestão devem apresentar os melhores níveis de produtividade, numa íntima relação entre custo e benefício. Na lógica desse discurso, a escola estaria lucrando, produzindo qualidade e recursos humanos adequados ao mercado de trabalho. Mero discurso, pois a produtividade (aprendizagem) na escola maranhense, expressa-se em números que jogam, por meio de um sistema excludente, milhares de estudantes nas estatísticas que apontam o fracasso da escola pública aos pobres.

A realidade concreta tem mostrado que o projeto atual de escola fomenta cidadãos incompetentes para ter acesso a qualquer espaço digno na sociedade, pois saem do sistema como entram, sem as ferramentas do conhecimento, até os mais elementares: ler e escrever. Mais grave ainda é, sabendo desse desempenho, o governo estadual impregnar a auto-estima do aluno com o discurso da aptidão, do talento ou do sucesso, fazer apoteóticas festas de colação de grau, acenar com gratuidade na inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para o vestibular tradicional ou programas de seleção gradual das duas universidades públicas do Estado: UFMA e UEMA.

Diante desse contexto, pode-se dizer que o Estado do Maranhão, nessa última década (anos 90), transformou-se numa espécie de laboratório das políticas defendidas, na atualidade, para o campo educacional, ou seja, um experimento das diversas formas de privatização e de fragmentação. Muitas experiências, que de início abrangeram um pequeno universo de escolas, e se disseram experimentais, rapidamente, sem qualquer avaliação consistente, tornaram-se regularmente utilizadas em todas as escolas do sistema estadual e municipal. Grande parte do alunado, estudando no turno noturno em sistema regular, por exemplo, foi

colocada para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) em modalidade supletiva, em que o aluno cursa a cada ano letivo duas séries. Esse modelo, já regulamentado em associação com o uso dos exames supletivos, predomina no interior do Estado, onde também se implementaram as classes de aceleração e avanço escolar, e se modificou o sistema de avaliação.

Não se pode negar que ocorreu uma elevação dos índices de escolarização e atendimento no sistema de educação do Maranhão, como mostram os quadros a seguir, mas as estatísticas da década de 90 expressaram que a educação maranhense, com destaque para São Luís, ficou em último lugar por índices de desempenho.

#### *5.1.3.2 Números da educação*

O atendimento de crianças e jovens pelas ações em educação básica, no Maranhão, aumentou, seguindo uma tendência nacional, mas o desempenho da qualidade não obteve o êxito pretendido. As secretarias de educação estadual e municipais promoveram programas de aceleração e avanço escolar, apoiados por organizações internacionais e nacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, a Fundação Ayrton Sena, a Vale do Rio Doce, e a FSADU. Efetivaram a supressão automática da reprovação, uma vez que o aluno passava de um nível de aprendizagem para outro, compulsoriamente, sem importar se houvera aprendizagem ou não. O mais importante era pôr toda criança na escola, eliminar a disfunção idade/série e baixar os índices de retenção e reprovação, o que implicaria um menor abandono da escola pelos alunos e uma melhor posição para o Estado em níveis de atendimento; isso parece ter sido conseguido em parte. No entanto, tal feito implicou uma queda real no rendimento

escolar do aluno, conforme tem mostrado o SAEB, apesar dos números crescentes de aprovação e baixa na taxa de evasão. Vejam-se alguns números que explicitam essa realidade:

Tabela 6 – Taxas de escolarização no Maranhão/2005

Ano	Taxa de Escolarização			
	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Bruta (%)	Líquida (%)	Bruta (%)	Líquida (%)
1994	110,5	83,7	29,0	9,7
1999	130,0	91,4	43,9	13,3
2002	135,1	92,9	46,6	14,0

Fonte: MEC-INEP/BRASIL (2002).

Tabela 7 – Taxas de rendimento escolar por nível de ensino no Maranhão/2005

<b>Ensino Fundamental</b>		
Condição	1998 (%)	2002 (%)
Distorção Idade-Série	63,6	56,2
Aprovação	71,4	77,1
Promoção	63,0	68,0
Reprovação	13,1	15,0
Repetência	30,9	23,7
Abandono	15,5	10,3
Evasão	6,1	8,3
Idade Mediana de Conclusão	17 anos	16 anos

  

<b>Ensino Médio</b>		
Condição	1998 (%)	2002 (%)
Distorção Idade-Série	70,8	67,8
Aprovação	76,6	82,1
Promoção	73,2	75,3
Reprovação	7,4	7,4
Repetência	19,2	14,7
Abandono	16,1	13,2
Evasão	7,7	10,0
Idade Mediana de Conclusão	21 anos	18 anos

Fonte: BRASIL (2002).

Os grandes números da educação básica, apresentados pelo MEC/INEP/SEEC (1999/2002), mostram que o Maranhão melhorou o seu desempenho numérico. Porém, os dados por si mesmos não representam a realidade específica de cada nível de ensino, considerando-se as redes pública e privada ou a divisão campo-cidade. No ensino fundamental, por exemplo, enquanto a distorção idade/série é de 63,6% no Estado, na escola pública, esse índice é de 66,2% e na escola privada, de 18%. Segundo as teses oficiais, as altas taxas de distorção, em grande parte, ocorreram pelo aumento da matrícula promovida após a campanha *Toda criança na escola*, em 1998, que trouxe de volta à escola alunos entre 7 e 14 anos, que a haviam abandonado.

Os alunos maranhenses concluem o ensino fundamental aos 16 anos, em média. Porém, na escola pública, o ingresso se dá aos nove anos, em média, e na escola privada, aos sete anos, concluindo aos 15 anos. Pode-se inferir, então, que são os pobres que, freqüentadores da escola pública, não têm acesso a ela, em idade regular, ou fracassam diante das políticas de não promoção da educação pública com qualidade e de propostas político-pedagógicas que pioram as condições de funcionamento da escola, a exemplo da aprovação automática.

Por sua vez, o ensino médio tem taxas de disfunção idade/série, em média 70,8%, sendo 74,4% na escola pública e 51,9% na escola privada. Os alunos concluem esse nível de ensino aos 18 anos na escola pública ou na escola privada. Isso ocorre porque foi reduzido o tempo de permanência escolar na rede pública para 15 meses, quando a legislação indica 36 meses.

Focando-se os indicadores de produtividade por nível de ensino, os dados de 1998 revelam uma taxa de reprovação no ensino fundamental de 13,1% e 15,5% de abandono, que somados indicam 28,6%; as taxas de transição indicam 30,9% de repetência e 6,1% de evasão, totalizando 37%, ou seja, são alunos que fracassam no sistema. Por si sós, esses dados revelam a qualidade da educação pública maranhense e implicam dados negativos crescentes do rendimento, conforme a avaliação feita pelo SAEB.

Estimava-se uma taxa de conclusão, em 1998, de 47,1% no ensino fundamental e 75,4% no ensino médio. Para esse último nível de ensino, há um destaque: quase 60% dos alunos estão no ensino noturno, e se as estatísticas dividissem as redes, o percentual aumentaria para a rede pública. Logo, há que se observar a relação ensino médio, trabalhador

e ensino noturno. Em 1999, apenas 5.463 alunos estavam matriculados na zona rural enquanto na zona urbana a matrícula totalizava 184.985.

A infra-estrutura de atendimento escolar mostra um quadro preocupante quando se refere às condições de promoção do ensino: em média, 97,3% das escolas são abastecidas por água, 80,3% têm energia elétrica, mas apenas 20,5% possuem bibliotecas, 2,7% possuem laboratório de ciências, 18% têm quadra de esportes. Para apresentar esses dados gerais, o INEP não dividiu a rede de escolas entre pública e privada, pois, se o fizesse, mostraria o fosso que há entre o público e o privado na qualidade da promoção do ensino, em termos infra-estruturais. Assegura-se a política de toda criança na escola, mas não se asseguram as condições de permanência das crianças e jovens, o que implica taxas insatisfatórias de conclusão da educação básica, mesmo que os números mostrem, formalmente, uma melhora.

Tabela 8 – Infra-estrutura escolar – Brasil/2005

Regiões/Equipamentos	Brasil Urb.	BR. Rural	NE. Urb.	NE. Rural
Biblioteca	58,6	5,2	40,4	1,9
Lab. De Informática	27,9	0,5	14,6	0,2
Lab. De Ciências	18,3	0,5	6,1	0,1
Quadra de Esportes	50,7	4,0	27,8	1,2
Sala para TV/Vídeo	38,6	2,2	28,1	1,0
TV/Vídeo/Parabólica	22,5	8,0	29,9	6,0
Microcomputadores	66,0	4,2	39,6	1,1
Acesso à Internet	29,6	0,4	13,3	0,1
Água	99,8	96,4	99,8	95,2
Energia Elétrica	99,8	58,3	99,7	56,9
Esgoto	99,6	78,3	99,3	77,9
Sanitário	97,2	79,2	96,4	75,7
Em terra Indígena	—	1,6	—	0,6

Fonte: INEP-MEC/BRASIL(2002).

Por sua vez, as taxas de analfabetismo no Estado, na faixa etária de 15 anos ou mais, chega a 28,8%, indicando uma redução estatística constante, uma vez que em 1998 essa taxa era de 33,12% (MEC/INEP). Porém, se se fizer um recorte, encontrar-se-ão dados importantes de uma mesma realidade: o analfabetismo e a precária educação oferecida aos jovens e adultos do ensino noturno. Acima dos 50 anos, por exemplo, o analfabetismo era de 61,5%, em 1994, e de 58,9%, em 1999 (IBGE/PNAD e cálculo realizado pelo MEC/INEP/SEEC), apesar de programas desenvolvidos no campo e na cidade: Alfabetização Solidária, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), projetos da GDH, das secretarias municipais e ONGs.

Os dados confirmam a queda na qualidade da educação maranhense, apesar dos discursos em defesa de um melhor desempenho e da atuação de organizações em parceria com o Estado e o Município. A conexão entre esse desempenho e a relação custo-benefício é inevitável, mas não se pode indicá-lo como único motivo. Afinal, as circunstâncias que envolvem a promoção das políticas de educação vinculam-se a elementos internos e externos da conjuntura política e econômica do País. A própria condição do aluno e de sua família, atingidos pelo fenômeno da pobreza, tende a implicar, também, esse baixo desempenho. Ressalte-se, ainda, o projeto político-pedagógico da escola, a qualificação de seus professores e a gestão e qualidade dos investimentos.

Separando os dados relativos ao campo, crescem os números negativos porque se verificou que a maioria dos programas não chega ao campo e, quando ocorrem, parte significativa desses programas e projetos se realizam de modo desordenado, fragmentado e sem que haja um planejamento na oferta, ou de acordo com a influência política do município ante ao governo estadual e federal. Por vezes, vários programas com a mesma ação disputam os alunos e as escolas, enquanto outras áreas ficam sem nenhum atendimento, o que ajuda a agravar o quadro que se apresenta a seguir:

- 41,29% da população de 15 anos e mais residentes na zona rural são analfabetos (Censo Demográfico de 2000);
- 72,2% da população sem instrução ou com menos de um ano de estudo residem na zona rural do Estado (Censo Demográfico de 2000);
- do total das matrículas do Ensino Fundamental, apenas 40,7% estão na zona rural (Censo Escolar 2003);
- 8,3% dos municípios maranhenses não ofertam o Ensino Fundamental de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> séries na zona rural (BIRD/GDH – 2003);
- do total das matrículas de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> séries, 52% estão na zona rural, mas de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> séries, apenas 26% estão na zona rural (Censo Escolar 2003);
- 59,87% dos alunos de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> séries e 78,39% dos alunos de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> séries, da zona rural, encontram-se em situação de distorção idade-série (Censo Escolar 2002);
- do total das matrículas no Ensino Médio, apenas 3% estão localizadas na zona rural (Censo Escolar 2003);
- 62% das escolas de Ensino Fundamental, situadas na zona rural, não possuem energia elétrica (Estudo Estatístico sobre Oferta e Demanda Educacionais na Zona Rural, 2003);
- somente 4,6% dos alunos matriculados na 1.<sup>a</sup> série, na zona rural, concluem a 8.<sup>a</sup> série no tempo regular (Estudo Estatístico sobre Oferta e Demanda Educacionais na Zona Rural, 2003);
- do total das salas de aula ocupadas pelo Ensino Fundamental na zona rural, 23% são provisórias: barracões, casa do professor, igreja etc (Censo Escolar 2003);
- 40,8% das turmas de Ensino Fundamental de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> séries são multisseriadas. Destas, 7,5% são atendidas com metodologia específica como a Escola Ativa (Fundescola – SEIF/MEC/BM).

Mais um agravante desse quadro da Educação Rural é que ela foi concebida no Estado e nos municípios sem considerar os assentamentos e acampamentos. As Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado do Maranhão – 1999 a 2002, que elegeu como foco a escola e o processo de ensino-aprendizagem não foi capaz de priorizar o campo (assentamentos e demais áreas).

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, proibia que se incluíssem, na demanda do PRONERA, os acampamentos e que se aplicassem os recursos na constituição de uma infra-estrutura mínima para as escolas, apesar de o Censo da Reforma Agrária (1998) haver indicado áreas com até 70% de analfabetismo no Maranhão, fortalecendo a tendência do analfabetismo vir a regionalizar-se, cada vez mais, nas áreas de periferia e no campo.

O documento que apresentou os fundamentos das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, conforme Resolução CNE/CEB Nº1/2002 (BRASIL, 2003), confirma os números do MEC/INEP e mostra que ainda há muito a fazer, inclusive para superar a discriminação campo/cidade, porque

- o número médio de anos de estudos da população de 15 anos ou mais, no Brasil urbano, é de 7,0 anos e, no rural, 3,4 anos (exceto a população rural do Norte). No Nordeste urbano, é de 5,8 anos e no rural, 2,6 anos (PNAD 2001);
- a taxa de distorção idade-série, em 2002, no Brasil: 1.<sup>a</sup> à 4.<sup>a</sup> séries 23,5% (zona urbana) e 48,95%(zona rural); 5.<sup>a</sup> à 8.<sup>a</sup> séries 43% (zona urbana) e 64,3% (zona rural); Ensino Médio 50,9% (zona urbana) e 65,1% (zona rural) (MEC/INEP, 2002);
- a taxa de distorção idade-série, em 2002, no Nordeste: 1.<sup>a</sup> à 4.<sup>a</sup> séries 38,8% (zona urbana) e 54,0%(zona rural); 5.<sup>a</sup> à 8.<sup>a</sup> séries 63,8% (zona urbana) e 75,2% (zona rural); Ensino Médio 67,5% (zona urbana) e 77,0% (zona rural) (MEC/INEP, 2002);

- o salário médio dos professores do ensino fundamental; 1.<sup>a</sup> à 4.<sup>a</sup> séries 619,45 e da 5.<sup>a</sup> à 8.<sup>a</sup> 869,86 (Brasil urbano); 1.<sup>a</sup> à 4.<sup>a</sup> séries 296,34 e da 5.<sup>a</sup> à 8.<sup>a</sup> 351,07 (Brasil rural) (MEC/INEP/SAEB, 2001).

Considerando-se a avaliação da aprendizagem, mais especificamente, o sistema de avaliação oficial, os rendimentos relativos (SAEB 1995 a 2003) aos alunos da rede pública revelam que os maranhenses tiveram as piores notas do País. Os níveis de desempenho da educação básica, em Matemática e Língua Portuguesa, por exemplo, ficaram entre os piores da região e do Brasil.

Tabela 9 – Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática no SAEB-Brasil - 1995/2001

<b>Ensino fundamental</b>					
Disciplina	Período	1995	1997	1999	2001
Língua Portuguesa	4 <sup>a</sup> série	188,3	186,5	170,7	165,1
	8 <sup>a</sup> série	256,1	250,0	232,9	235,2
Matemática	4 <sup>a</sup> série	190,6	190,8	181,0	176,3
	8 <sup>a</sup> série	253,2	250,0	246,4	243,4
<b>Ensino Médio</b>					
Disciplina	Período	1995	1997	1999	2001
Língua Portuguesa	3 <sup>a</sup> série	290,0	283,9	266,6	262,3
Matemática	3 <sup>a</sup> série	281,9	288,7	280,3	276,7

MEC/INEP (2002).

A média dos alunos da 4<sup>a</sup> série no Maranhão foi de 174,9, no ano de 1997, enquanto a média do Brasil foi de 190,8; no ano de 1999, essa média decresce para 167,8 enquanto a média brasileira é de 181,0. Os alunos da 8<sup>a</sup> série atingiram uma média de 224,0, no ano de 1997, considerada a pior em todo o Brasil, pois a média do Nordeste foi de 239,5 e a do Brasil de 250,0.

A avaliação do ano de 1999 teve uma pontuação de 225,35, para uma média do Nordeste de 235,45 e a do Brasil de 246,36. O ensino médio não foi diferente; na avaliação de 1997, o Maranhão atingiu uma média de 273,70 (novamente a mais baixa do País) enquanto o Brasil ficou com média de 288,70. Os dados de 1999 mostram que a média caiu para 257,96.

Mas há outro dado a considerar: as taxas de desempenho dos alunos brasileiros vêm em crescente queda. Esse quadro confirma o baixo desempenho qualitativo do sistema educacional brasileiro e os números maranhenses confirmam a diferenciação regional e a relação pobreza/desempenho escolar, porque, segundo o Atlas da Pobreza, a maioria dos pobres se concentram no Nordeste, em particular no Maranhão. Esse desempenho é também uma decorrência da política estadual, que visa prioritariamente aos números de atendimento ou entrada no sistema, numa relação visível de custo–benefício.

Conforme o documento *Toda criança aprendendo* (BRASIL, 2003), o SAEB reitera essa insuficiência no desempenho dos alunos da educação básica e diz que continua em queda progressiva, ao longo dos últimos anos. O analfabetismo entre crianças com quatro anos de estudo é o dado mais visível. “São cerca de 59% os alunos de 4ª série do ensino fundamental com desempenho crítico na leitura” (BRASIL, 2003, p.5).

Relacionando-se as políticas educacionais no Estado do Maranhão com o atendimento, a proposta de avaliação, a avaliação do SAEB e a situação econômica, percebe-se um quadro bastante complexo. Mesmo se sabendo que esse quadro social e os mecanismos políticos não são particulares a esse Estado, mas ao Nordeste como um todo e a algumas regiões da periferia dos demais estados brasileiros, verifica-se que ao Maranhão acrescenta-se um elemento facilitador desse desempenho: a política de clientela. A direção das escolas, a lotação dos professores e a qualificação, a matrícula dos alunos, o material escolar e de apoio, as reformas nos prédios e a construção de escolas dependem das relações de cada sujeito (pai, diretor, professor, prefeito) com o poder executivo e legislativo, bem como do fato de essas

regiões serem atendidas por projetos do governo federal em parceria com os organismos internacionais e ONGs.

Desse modo, a política maranhense para a educação também sofre pelos interesses mais gerais do governo federal, porque, mecanicamente, se tenta diminuir a distância histórica entre as regiões ao norte e ao sul do País, no desempenho dos números da educação. Apóiam-se os programas de aceleração, anunciam-se números positivos de desempenho, aplicam-se procedimentos de avaliação que, por vezes, ocultam realidades e dados ainda mais graves.

Concorda-se com Cavalcanti (2002) quando este afirma que em nome dessa produtividade do sistema, por exemplo, procedeu-se a um afrouxamento dos critérios de avaliação, transmutando-se os instrumentos, substituindo-os por atividades que se constituem, na maioria das vezes, em cópias de textos dos livros didáticos, decoração de perguntas e respostas sob a forma de questionários (dos quais derivará a prova ou a aprovação automática) e cobrança de trabalhos em cartolinas a serem expostos com todos os problemas decorrentes da irresponsabilidade com a educação da classe popular. Para a autora, essa realidade é tão (ou mais) perversa para o aluno quanto o modelo tradicional que implicava altos índices de reprovação.

A tão defendida cidadania e auto-estima do alunado caem por terra, quando este sai do ensino fundamental e fracassa no ensino médio, por falta de elementos básicos, como ler, interpretar, escrever e calcular, os quais lhe foram negados; ou ainda quando este, após concluir o ensino médio, não consegue passar no vestibular e em nenhum concurso que tenha como requisito o nível de escolaridade fundamental ou médio.

O problema aumenta ainda mais quando se identifica que esse alunado está inserido nos números da pobreza, que é ampla e complexa no Maranhão, sendo ainda mais drástica “a pobreza política ou a condição de massa de manobra” (DEMO, 2003), que entrava a formação

do sujeito capaz de história própria. Nos casos extremos, nota-se que a pobreza destrói o saber pensar e a própria vida.

Em famílias mais pobres, além de condições precárias de estudo em casa, pode haver baixo nível cultural dos pais, o que obstaculiza, em geral, a dedicação aos estudos, a par de ambiente adverso (favela, área infestada de drogas, por exemplo). Ademais, não se poderia jamais esquecer o contexto capitalista neoliberal que é o ambiente circundante mais adverso, muitas vezes chamado pelos professores de 'sistema'. Já dentro da escola, inúmeros podem ser os empecilhos, desde a precariedade física e de equipamentos da escola, até a inabilidade dos diretores e professores, sem falar na decadência visível da escola pública (DEMO, 2004, p. 17, grifo do autor).

Todavia, não se está fazendo o discurso saturado de incompetência da escola pública maranhense e de elogio à escola privada nesse Estado. A escola privada é empresa lucrativa. Quando não lucra, encerra suas atividades (o que é raro). Ela cobre a demanda do ensino fundamental em torno de 10% e não faltam, em cada bairro de São Luís e demais municípios maranhenses, as escolas privadas de má qualidade. Portanto, a maior parte da educação básica, considerando os outros níveis, ainda é de responsabilidade do Estado.

Nesse mesmo contexto, o discurso da democratização e da autonomia travestiu-se de produtividade, concorrência, competição, individualismo, utilidade ou aplicabilidade, consumo e descartabilidade, voluntariado e parceria com as ONGs, num processo em que a organização e a reivindicação de pais, professores, alunos e funcionários da escola são ausentes ou desmontados, tal qual o Estado em sua dimensão pública por meio da reforma.

Não cabe desobrigar o Estado frente à escola pública, mas, acionando o controle democrático, obrigar o Estado a cumprir com suas atribuições. Nada se pode objetar contra voluntários que querem colaborar com a escola. Mas, é exploração de voluntários enredá-los em atividades que, sob pretexto de salvar a causa pública, consagram a causa privada [...] O melhor exercício de cidadania, com respeito à decadência da escola pública, não é substituir o Estado, mas qualificá-lo, no sentido de o fazer cumprir com a devida qualidade, as atribuições constitucionais [...] Grande parte da população só pode estudar em escola pública. É fundamental que seja pública e gratuita (DEMO, 2004, p. 18).

A atual política de educação em parceria com as ONGs não se preocupa em aprofundar o debate sobre a educação oferecida aos pobres e não antevê processos permanentes e institucionais de promoção da educação. Limita-se a projetos, eventos, doações, parcerias e adoções temporárias. Por vezes, o tempo de realização das atividades na escola é determinado pelo financiador sem que este se atenha ao fato de a ação ter ou não atingido os objetivos propostos. Assim, a atual modalidade de oferta da educação pública não é capaz de reverter, com a qualidade, esse quadro da educação no Estado do Maranhão.

## 5.2 PARCERIAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Lopes e Hubner (apud SETÚBAL, 2001) revelam que é na área da educação que se vem, concretamente, efetivando uma parceria entre o Estado e a sociedade civil na implementação da política educacional. Segundo os autores, a consciência sobre o valor da educação tem aumentado em função dos debates e da prioridade que a agenda da educação assumiu para a sociedade civil organizada. “A concepção de ‘educação para todos e todos pela educação’ supõe uma abertura do Estado e a co-responsabilização da sociedade na construção de ações comuns” (LOPES; HUBNER apud SETÚBAL, 2001, p.6, grifos dos autores).

Para tantas preocupações e debates, fica como resposta o quadro apresentado anteriormente. O Estado do Maranhão é um exemplo dessa tendência. Nos últimos dez anos<sup>45</sup>, os recursos e a elaboração de políticas para a educação básica, focadas para a realidade maranhense, tiveram a participação de organizações não-governamentais nacionais e internacionais, havendo ainda uma tendência a crescerem esses níveis de participação.

---

<sup>45</sup> Fazendo-se referência ao período estudado, de 1992 a 2002.

Não se nega que a possibilidade de abertura para o debate entre Estado e sociedade civil na implementação de políticas públicas, nas décadas passadas (anos 80 e 90), foi fundamental para a ampliação da consciência social dos maranhenses sobre a importância da educação básica de qualidade e para a efetivação das políticas reivindicadas pelos atores da elaboração da Constituição de 1988 até a aprovação da nova LDB em 1996.

A reflexão que se faz trata da promoção da educação aos pobres e dos mecanismos utilizados (terceirização, privatização, focalização) nessas parcerias, em que as ONGs, em seus discursos, afirmam ter as ferramentas necessárias para satisfazerem as necessidades de aprendizagem das comunidades pobres e excluídas. Veja-se um trecho desse discurso:

Apesar do centro de referência para a aprendizagem da leitura, da escrita, do cálculo e resolução de problemas serem as instituições escolares de caráter formal, não é menos certo que as ONGs podem continuar atuando nas comunidades de extrema pobreza ou marginalizadas, onde o estado não chega ou é ineficaz. Hoje em dia, espera-se que o Estado destine maiores recursos e ofereça melhores benefícios, ao mesmo tempo reduzindo seu tamanho e limitando seu raio de ação. Este paradoxo só pode ser resolvido se a ação social for desenvolvida fora do Estado – ainda que em relação a ele – e de modo mais eficaz do que se fosse feito pela administração pública; daí a importância das ONGs, hoje (CONTEXTO & EDUCAÇÃO, 1992, p.36).

Reitera esse propósito um documento publicado no Brasil, em 1992, que trata das contribuições das ONGs para os desafios postos pela conferência de Jomtien.<sup>46</sup>

No Maranhão, o entendimento de que a tese *Educación para todos e todos pela educación* indicava uma predisposição do Estado para a participação da sociedade na construção da educação no País, a partir de um esforço comum, reforçou o papel das parcerias na elaboração da chamada agenda da educação, nos anos 90, e fez proliferar todo tipo de mecanismos para promover esse atendimento.

---

<sup>46</sup> Documento traduzido do original “Las Organizaciones No Governamentales Latioamericanas frente as Lãs Necesidades Basicas de Aprendizage”. Aportes y desafios de Jomtien – Encuentro latioamericano de ONGs, 1992.

Esse fenômeno real guarda uma estreita relação com o conceito de parcerias anteriormente criticado e com o papel das ONGs na promoção da educação aos pobres. Considere-se, ainda, o argumento de que as ONGs são parte do conjunto das relações sociais complexas que deram nova dimensão ao conceito de cidadania e participação política nos anos 90.

Portanto, a existência de uma agenda voltada para a educação oferecida aos pobres no Brasil inclui, principalmente, o Maranhão, como se viu, um dos estados mais pobres desse País e que, nos últimos anos, tem sido alvo do interesse político de ONGs internacionais, nacionais e locais.

Por outro lado, as crianças, jovens, adultos e as escolas maranhenses para as quais as ONGs prestam seus serviços representam as conseqüências do projeto levado a efeito pelas oligarquias nesse Estado, que deixou de fora da escola milhares de pobres ou a ofereceu precariamente a tantos outros.

No Maranhão, a pobreza da maioria dos alunos que freqüentam a escola pública municipal e estadual (ou daqueles que freqüentam as escolas de organizações não lucrativas, filantrópicas, incluindo-se também aqueles que ainda não tiveram acesso a qualquer tipo de atendimento escolar), é que, hoje, estimula a cidadania solidária das ONGs e de cidadãos individualmente (amigos da escola).

As ONGs se consideram alternativas diferentes, criativas e competentes, reconhecidas pelo Estado; basta verificar a intensidade das parcerias realizadas entre a Fundação Sousândrade (FSADU) e as Secretarias de Educação do Estado e a do Município de São Luís.

Nesse trabalho em parceria, nota-se, ainda, que no Estado do Maranhão ocorre o mesmo fenômeno nacional e internacional, em que, paulatinamente, os valores de solidariedade vão encarnando os valores de iniciativas solidárias específicas de ONGs, de

empresários preocupados com o desempenho da escola e de indivíduos, por meio das campanhas e doações para ajudar a escola pública e os pobres que nela estudam.

No atual contexto, a principal estratégia a favorecer a parceria com as ONGs tem sido a do populismo, do participacionismo e da imagem produzida por um *marketing* político eficiente, a mostrar que todos apóiam as ações do governo. As propagandas governamentais anunciam que todos tomam parte na festa maranhense da democracia e no processo de gestão das políticas sociais para a educação. Essa participação, segundo os discursos alusivos à questão, tem em vista a melhoria do desempenho escolar negativo das recentes estatísticas do MEC/INEP.

Essa caricatura de participação, democratização adentrou a escola pública com o discurso descentralizador, mas, na realidade, a perspectiva foi de controle, cooptação de diretores, alunos, professores, pais e outros representantes de movimentos organizados, às vezes, com o apoio de organizações não-governamentais. Estas últimas, hoje, são atores no palco das propagandas governamentais, depondo a favor do *Novo Maranhão* ou do *Maranhão de um novo tempo*, o que significa a mesma coisa, porque representam 40 anos de dominação do grupo Sarney no Estado do Maranhão.

Conforme estatísticas apresentadas anteriormente, o Maranhão ficou entre os Estados com os piores níveis de desempenho em educação, nos anos 90. Esse desempenho, somado aos altos índices de analfabetismo e baixos índices de escolaridade, implicou a elaboração de políticas de parceria que pudessem minimizar esse quadro quanto à promoção do ensino fundamental e médio, uma vez que a educação infantil não foi posta como prioridade.

Tabela 10 – Índices de desempenho na educação – Brasil

RG	UF	Índice de Alfabetização			Índice de Escolaridade		
		Ano 1960	Ano 1980	Ano 2000	Ano 1960	Ano 1980	Ano 2000
N	AC	0,167	0,121	0,275	0,049	0,062	0,267
NE	AL	0,085	0,015	0,016	0,032	0,029	0,166
N	AP	0,470	0,597	0,653	0,303	0,476	0,505
N	AM	0,399	0,438	0,512	0,223	0,306	0,424
NE	BA	0,268	0,222	0,384	0,124	0,098	0,222
NE	CE	0,199	0,192	0,265	0,080	0,111	0,201
CO	DF*		-	0,972	-	-	0,854
SE	ES	0,536	0,689	0,790	0,315	0,577	0,482
CO	GO*	0,458	0,647	0,801	0,219	0,547	0,428
NE	MA	0,142	0,090	0,172	0,037	0,010	0,142
CO	MT**	0,643	0,588	0,760	0,375	0,368	0,423
CO	MS**	-	-	0,806	-	-	0,463
SE	MG	0,541	0,681	0,790	0,349	0,515	0,423
N	PA	0,577	0,497	0,479	0,333	0,306	0,302
NE	PB	0,195	0,112	0,209	0,095	0,114	0,186
S	PR	0,652	0,781	0,877	0,369	0,521	0,522
NE	PE	0,276	0,240	0,343	0,183	0,274	0,301
NE	PI	0,025	0,096	0,135	0,010	0,016	0,124
SE	RJ**	0,979	0,954	0,956	0,990	0,990	0,692
NE	RN	0,298	0,244	0,316	0,169	0,205	0,277
S	RS	0,942	0,971	0,952	0,734	0,824	0,574
N	RO	0,423	0,448	0,718	0,325	0,189	0,347
N	RR	0,371	0,598	0,670	0,229	0,410	0,464
S	SC	0,864	0,943	0,967	0,509	0,717	0,578
SE	SP	0,915	0,956	0,946	0,722	0,850	0,642
NE	SE	0,234	0,180	0,312	0,096	0,127	0,244
N	TO*	-	-	0,503	-	-	0,269
	Média Brasil***	0,592	0,637	0,696	0,430	0,530	0,455

Fonte: BRASIL, 2002

\* Quadro adaptado do Atlas Exclusão Social no Brasil, v.2, 2003.

\* Em 1960 e 1980, os dados do DF e TO estavam incluídos nos dados de GO.

\*\* Em 1960 e 1980, os dados do MS estavam incluídos nos dados do MT.

\*\*\* Em 1960, os dados do RJ incluíam os dados da GB.

\*\*\*\* Média Aritmética Ponderada pela População.

O quadro acima mostra que o Maranhão em alfabetização e escolarização se distancia bastante da média nacional, e entre os demais Estados só tem um desempenho melhor que o Piauí e Alagoas; em alfabetização e escolarização está somente à frente do Piauí. Porém, dados mais recentes fizeram-no assumir a liderança. São Luís, a capital do Estado, por exemplo, teve um desempenho pior do que a maioria dos municípios do Estado.

### 5.3 SÃO LUÍS COMO EXEMPLO A ESTIMULAR PARCERIAS

O Município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, que, historicamente, se configura como um espaço de resistência e luta ao grupo Sarney<sup>47</sup>, também sucumbiu, parcialmente, no final dos anos 90, ao poderio econômico e político do grupo, ao fazer parcerias com o governo do Estado visando viabilizar uma gestão para a grande São Luís<sup>48</sup> (administração Jackson Lago e administração Roseana Sarney). Essas parcerias foram rompidas posteriormente pelo não cumprimento dos acordos pela governadora Roseana Sarney. Nesse caso, a parceria entre o Estado e o Município era parte da estratégia de controle político do grupo Sarney sobre a capital – São Luís – visando fragilizar a resistência política das oposições e assumir a gestão em eleições posteriores.

Sob influência da reforma do Estado brasileiro, a gestão municipal da capital maranhense refez a sua estrutura administrativa, criou novas secretarias, privatizou, terceirizou e abriu os espaços institucionais para a efetivação das mudanças na gestão da educação.

O governo de Jackson Lago colocou na pauta do dia a descentralização e o controle da coisa pública pelos cidadãos, inclusive criando a Secretaria do Orçamento Participativo, que,

---

<sup>47</sup> Jamais o grupo Sarney ganhou uma eleição no Município de São Luís. Só estiveram no poder da capital quando da ditadura militar, época em que se indicavam os prefeitos biônicos)

<sup>48</sup> Grande São Luís, porque a Ilha de São Luís integra os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e São Luís.

tal qual as superprefeituras estaduais (prefeituras regionais) criadas no governo Roseana Sarney, se constituiu em um instrumento de controle do governo municipal sobre as organizações da sociedade (lideranças políticas de bairros, grupos culturais, associações, clubes de mães, ONGs), ao mesmo tempo em que garantia o fortalecimento do grupo político que se mantém no poder até o presente momento.

No campo da educação, havia, tal qual no sistema estadual, um caos instituído. Para se ter uma idéia desse quadro, no início da década de 90, registravam-se aproximadamente 40 mil crianças em escolas comunitárias, na periferia de São Luís (áreas palafitadas, de ocupação, e em bairros pobres da zona rural da ilha) à espera de vagas na rede municipal ou estadual. As crianças e jovens estudavam em escolas com professores bolsistas pagos pela prefeitura (não se realizava concurso), com professores voluntários ou pagos por ONGs e associações de moradores ou com professores pagos via recursos oriundos de taxas simbólicas cobradas aos pais nessas escolas comunitárias.

Os prédios escolares mostravam-se, na maioria, sem condições para a prática educativa (casas, depósitos, galpões, salões de igrejas, clubes, associações, casa do professor e espaços precários construídos por ONGs.). As condições de funcionamento dessas salas eram as piores possíveis: classes multisseriadas, classes de diferentes séries funcionando no mesmo espaço, divididas apenas pelas carteiras ou quadros de giz (essa uma realidade que ainda perdura na rede municipal maranhense, mesmo que consideráveis avanços tenham ocorrido). Faltava carteira, materiais didáticos e merenda escolar. Os livros didáticos eram, às vezes, fornecidos por meio de convênio com a prefeitura (dependendo das relações políticas). Este é um cenário não muito diferente daquele das escolas pertencentes à rede.

O quadro de professores apresentava-se desqualificado para o exercício do magistério: contava-se com professores leigos, sem o magistério de nível médio, alguns apenas com o ensino fundamental ou ensino médio de formação geral ou profissionalizante. Não havia qualquer processo seletivo, pois a indicação era política, dependendo das relações com as

lideranças políticas dos bairros ou diretores das organizações onde funcionavam as escolas (clubes de mães, associação de moradores, centros comunitários).

O critério da indicação política para os diretores de escolas permanece tanto na rede municipal quanto na estadual. Quando a rede municipal decidiu pela realização de um seletivo interno para indicar os diretores de escolas, o poder de decisão dos vereadores e deputados impediu que se concretizasse tal feito, o que culminou com a saída da Secretária de Educação.

Os governos estadual e municipal do Maranhão, pressionados pela sociedade, especialmente pelos pais e entidades do *Fórum em Defesa da Escola Pública*, estimulados pelas campanhas *Toda criança na escola*, *Prefeito amigo da educação*, *Adote uma escola* ou *Adote um analfabeto* e pelas novas políticas de financiamento da educação, com destaque para o FUNDEF (um dos critérios de cálculo dos recursos tem por base a matrícula inicial destes alunos), empreenderam uma corrida em busca de alunos, inclusive por meio de campanhas e de professores, visitando as famílias e regiões com maior contingente de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos, que estavam fora da rede regular de ensino, visando integrá-los.

As esferas estadual e municipal realizaram convênios e parcerias com o ampliado terceiro setor, que já estava presente nas escolas comunitárias por meio de suas ONGs. A prefeitura faz convênios e assume, no início, o pagamento de professores, aluguel de espaços alternativos para funcionarem as escolas, doação de livros e merenda escolar, integrando esse universo de alunos na *Chamada da Educação* ou *Censo Escolar*.

As estatísticas da educação, anunciadas pelo MEC/INEP, resultantes dos recursos investidos nos programas e demais ações educativas promovidas pelos governos federal, estadual e municipal, com a ajuda de organismos internacionais, expressam os números do ensino fundamental e médio nesse Estado; só não se anunciam as estratégias de promoção ou massificação desses níveis de ensino.

## **6 AS ONGS E A EXPERIÊNCIA COM A EDUCAÇÃO OFERECIDA AOS POBRES NO MARANHÃO**

Independentemente dos objetivos das ONGs no Maranhão, percebe-se que, veladamente, essas organizações têm se colocado muito mais como substitutivas e não como parceiras. Elas apresentam aos usuários de seus serviços uma identidade distanciada do espaço estatal; sequer indicam, na maioria das vezes, que haja uma parceria e o financiamento de suas ações pelo Estado e pelo Município.

Isso ocorre porque houve uma alteração nas relações entre essas organizações e os movimentos sociais e com o Estado, fato já analisado. Então, as relações com a sociedade não são mais intermediadas pelos movimentos sociais, mas pelas ONGs, podendo ainda o Estado e o mercado (empresariado) escolherem seus parceiros, interlocutores, ou seja, escolherem as ONGs com as quais trabalharão. Estas, por sua vez, assumem uma representatividade própria junto aos pobres, submetendo-os a uma nova lógica de relações pautada na negociação, no consenso (MONTAÑO, 2002).

Na educação básica, por exemplo, fortalecem não o caráter de ação complementar e de apoio às ações dessas esferas de governo, mas de ONGs promotoras exclusivas daquele serviço com qualidade, eficiência e com a participação democrática de todos, apesar de o governo arcar com a maior parte do financiamento, direta ou indiretamente.

Com base nesse comportamento das ONGs, o cidadão pobre maranhense não vê a presença do Estado, mas o gerenciamento por parte dessas organizações; por isso mesmo, endeusa um e sataniza o outro.

Aliados a essa estratégia ‘substitutiva’ estão os movimentos de descentralização e privatização dos serviços públicos. Os governos nacionais desobrigaram-se totalmente da responsabilidade pela implementação de programas sociais, delegando-os aos governos locais em ‘parceria’ com as ONGs<sup>49</sup> ou outras organizações sociais (preferencialmente aquelas mais próximas dos prefeitos), ou simplesmente entregando os serviços mais lucrativos (como os de assistência médica) ao setor privado *tout court* (MONTAÑO, 2002, p. 192, grifos do autor).

No Maranhão, é comum verificar-se que cada ONG constituiu para si um tipo de clientela e sobre ela mantém o controle. Os clientes, conforme o problema, buscam essas organizações, constantemente, estabelecendo uma dependência permanente. Há um processo crescente de refilantropização e remercantilização da questão social nesse Estado. Como diz Montaña (2002), dada a precarização e focalização (particularmente nos países da periferia do capital), essa refilantropização e remercantilização da questão social afetam profundamente tanto os setores mais carentes quanto o conjunto dos trabalhadores.

## 6.1 MATERIALIZAÇÃO DAS PARCERIAS ENTRE O ESTADO, O MUNICÍPIO E AS ONGs

Uma das estratégias políticas de controle do Estado sobre os governos municipais no Maranhão se deu via política educacional, prevista nas diretrizes e planejamentos da GDH. Promoveram-se ações integradas com os municípios envolvendo como parceiros as ONGs. O diagnóstico do quadro educacional colocava em cheque as intenções eleitoreiras e a diferença qualitativa do desempenho educacional entre a rede municipal e a rede estadual de ensino e exigia que se promovesse a tão propalada equidade. Assim, os municípios, por intermédio das gerências regionais e das secretarias municipais de educação, burocraticamente, fariam diagnósticos com os indicativos de demanda escolar e, com essa parceria, elaborariam seus

---

<sup>49</sup> Na pesquisa realizada por Montaña (2002), ele destaca que existiam na última década de 2000, aproximadamente, 400 mil organizações não-governamentais e que a Receita Federal indicava números em torno de 220 mil entidades registradas como “sem fins lucrativos” (grifos do autor).

planos municipais. Esse trabalho das secretarias municipais contribuiria para o Plano Estadual de Educação e para a possibilidade de acompanhamento e avaliação destes.

Na Grande São Luís, foi criada a Gerência Metropolitana, pelo governo de Roseana Sarney, que passou a coordenar as políticas globais do governo nessa região. As ações em curso, no campo da educação, são financiadas por meio dos empréstimos feitos ao Banco Mundial (que constituiu, primeiramente, o Projeto Nordeste e, hoje, o FUNDESCOLA), dos recursos do FUNDEF, do FNDE e outros, cujas parcelas significativas passam para as mãos de Organizações Não-Governamentais.

A parceria com os organismos internacionais previu a elaboração dos planos municipal e estadual, capacitação de professores, recuperação e construção de escolas. Com essa parceria, as ONGs se fortaleceram e cresceram em número no Maranhão, pois novas ONGs, cooperativas e empresas de consultoria e capacitação de professores são criadas com esta finalidade, geralmente sob escolha e interesses dos dirigentes, uma vez que, via de regra, quem elabora os projetos das escolas também assume a execução das capacitações e demais atividades: quem vai assessorar pedagogicamente as prefeituras já tem uma ONG, cooperativa, grupo ou empresa para atender as demandas do Município ou do Estado.

Percebe-se que na repartição do poder também se repartem as verbas e se diz à população pobre que essas políticas se caracterizam por uma profundidade e consistência de reformas educacionais que visam à participação democrática da sociedade, à equidade e à qualidade da educação, numa ação unitária do Estado e das prefeituras municipais.

Existe um otimismo do governo e da mídia no sentido de demonstrar por ações isoladas que tudo vai bem. O governo federal, no entanto, afirma o contrário: a educação brasileira vai mal e precisa superar seus problemas atacando-os pela raiz. Veja-se uma dessas declarações:

Os primeiros cinco anos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1999) caracterizam-se, na área educacional, pela profundidade e consistência das reformas implantadas e por uma conseqüente política, objetivando expandir quantitativamente e melhorar qualitativamente a oferta de educação em todos os níveis de ensino. O balizamento institucional das mudanças em curso ocorreu por meio das emendas constitucionais e novas leis, principalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Todas as iniciativas do Governo Federal, no último quinquênio, têm caráter estrutural, no sentido de que estão voltadas a atacar não os sintomas, mas sim os problemas do sistema educacional na sua raiz, para superá-los de modo firme, seguro e duradouro (BRASIL, 1999, p. 03).

Note-se que há um corte histórico, como se as reformas fossem inauguradas com esse governo. A política do Estado para a educação, anterior ao referido governo, ao que parece, não faz parte dessa totalidade histórica e a luta política (desde os pioneiros da educação até nossos dias) via movimentos sociais, entidades e demais organizações democráticas, trabalhadores, sindicatos parece não haver contribuído para essas reformas. Pode-se exemplificar com confronto de projetos na elaboração, tanto da LDB como do PNE, a luta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, os encontros e congressos de educação que discutiram propostas de política educacional. Por outro lado, a história da educação, nesse país, confirma que todo feito desse governo será sempre tardio e mínimo, em relação ao imenso hiato de tempo sem que se resolvesse promover a educação básica para todos.

Tudo indica que o projeto implementado no Maranhão é o mesmo e tem a eficiência da atualidade política, das novas modalidades comunicacionais, da pompa numérica e da pouca efetividade e correspondência com os interesses da maioria da população, expressos nas políticas federais. No discurso, afirma-se tratar não dos sintomas, mas dos problemas em sua raiz. Decerto uma inversão nessa declaração existe; ou, então, o quadro da educação brasileira no Nordeste e, principalmente, no Maranhão seria diferente. As ações programadas e executadas demonstram o contrário.

O governo declara ir à essência do problema, mas o caminho para a raiz dos problemas educacionais no Brasil, e principalmente no Maranhão, passa pela economia e pela

política. Portanto, pela negação de quem afirma, e faz a afirmação de um outro, projeto que não é o projeto em curso. Assim, se a orientação da economia continua a ditar os rumos das políticas públicas para o social e, se na atualidade, há uma mercantilização, uma financeirização e um submetimento aos países imperiais, com adesão do governo ao receituário da lógica mercantil, então, o governo vai à raiz pela via descentralizadora e privatista, conforme já se fez referência neste trabalho.

A educação que se promove é a educação que se condena e que é objeto de mercantilização, também pelas ONGs, no gerenciamento, no conteúdo fragmentado, minimizado e descartável, pois é ofertado o mínimo, quando esses setores pobres estão a exigir o máximo.

Esse comportamento das parcerias entre Estado, municípios e ONGs no Maranhão é bem ao gosto de Friedman (apud SILVA JÚNIOR, 2002 p. 89), ao defender que

O mais óbvio seria exigir que cada criança recebesse pelo menos o mínimo de instrução de um tipo específico. Tal exigência poderia ser imposta aos pais sem nenhuma outra ação governamental – da mesma forma que proprietários de prédios e automóveis são obrigados a obedecer a determinados padrões para a segurança alheia.

No caso da educação oferecida aos pobres, promovê-la em doses homeopáticas às crianças e aos jovens em situação de risco no Maranhão. Nesse processo, invocam parcerias de todos os matizes relativas às demandas sociais, em particular, no campo da educação, eleita uma modalidade importante de investimento no capital humano neste século.

## 6.2 AS ONGS COMO ATOR PRINCIPAL

O comportamento das ONGs, não só no Maranhão, preocupa, porque se auto-intitulam defensoras da cidadania, dos direitos sociais, de um novo mundo, sem que lhes seja outorgado

qualquer papel nesse sentido. Tutelam o social, tutelam a pobreza sem os incentivar e nem permitir (em alguns casos, sob pena de suspensão das ações solidárias) a organização, a mobilização e a luta, porque, como se disse anteriormente, as ações são, por vezes, parciais, efêmeras e específicas.

Só para tornar visível o desenvolvimento de algumas dessas ações, vale a pena registrar o leque de projetos executados no Estado do Maranhão, a partir dos anos 90, pelas diversas esferas de governo em parceria, no âmbito público-privado, com ONGs, empresários e setores governamentais:

- Aceleração de Estudos para alunos de 1ª a 4ª séries (1995);
- Avanço Escolar para alunos de 5ª a 8ª séries (1996);
- Vamos Ler (a perspectiva era atender 400 mil alunos em 04 anos, sendo o executor o município, com destinação orçamentária de 17 milhões no primeiro ano e mais 25 milhões para o segundo ano);
- Recomeço (previsto para 3 anos a um custo de 75 milhões de reais);
- Programa Maranhão na Escola (perspectiva de atender os 5% que estão fora da escola);
- Projeto de Educação Rural (vinculado ao desenvolvimento sustentável);
- Escola Ativa (o projeto é realizado em 72 escolas com classes multisseriadas e é financiado pelo Banco Mundial – Fundescola-SEIF/MEC);
- Escolas Famílias Agrícolas e Casas Familiares Rurais (utilizam como metodologia de ensino a Pedagogia da Alternância e estão vinculadas a Unefab e a Arcafar);
- Brasil Alfabetizado;
- Educação para as áreas remanescentes de quilombos;
- Alfabetização Solidária;
- Viva-Educação (tele-ensino de nível médio);

- Educação para comunidades indígenas;
- Programas de capacitação de professores que estão nas redes de ensino estadual e municipal, em nível médio e superior, para atuarem na educação básica: PROFORMAÇÃO, Magistério tradicional (nível médio) PROEB, PROCAD (nível superior). Geralmente, os programas são pautados na cultura e modelos de desenvolvimento urbanos, sem considerar as especificidades de cada município ou a realidade do campo;
- Programa Bolsa Escola;
- Produção de programas para TV educativa;
- Avaliação da escola pública (SAEB);
- Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). No Maranhão, envolve o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Federação dos Trabalhadores em Agricultura no Estado do Maranhão (FETAEMA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA), a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), o Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), o Colégio Universitário (COLUN), a Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA (FSADU).

Em cada ação dessas, do governo estadual e municipal, verificou-se a presença das Organizações Não-Governamentais, dos organismos internacionais, empresas privadas, representações de trabalhadores, de ministérios, secretarias e empresas do governo federal e estadual.

Pode-se destacar, para ilustrar esse fato, as parcerias com o Instituto Airton Senna, a Fundação VITAE de Apoio à Cultura, Educação e Promoção Social, a Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA<sup>1</sup>, a Fundação Vale do Rio Doce, a Fundação

Roquete Pinto, a TVE/MA, o BIRD, a Associação de Apoio ao Comunidade Solidária, o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Maranhão (FETAEMA), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (INEP), o Núcleo de Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas (NUDEPRO), o PRONERA, UNICEF, o PNUD, a Fundação CESGRANRIO, as Telecomunicações do Maranhão (TELEMAR), UNICEUMA, o BID, o Instituto Conservation International do Brasil. S/C-CI, a Agência Nacional do Petróleo, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Saúde, o INCRA, o Ministério da Educação, o Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS), o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão (SEBRAE), o MST, a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (UNITRABALHO), a Fundação Nice Lobão, o UNISYS do Brasil, o Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento (CPCD), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (ELETRONORTE), o Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM), o IFC-World Bank, o Ministério da Cultura (MINC), a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), a Amazônia Celular, a PLAN Internacional do Brasil (PLAN), o Rotary Clube, a Sociedade dos Pobres e Servos da Divina Providência, a Associação para Formação de Governantes, a Associação dos Professores e Especialistas em Educação (APEEM), a Faculdade Athenas Maranhense, a Fundação Banco do Brasil, Centro de Educação de Niterói (FUBRAE), FUMCAS, o Clube de Mães Mateus, a Aliança Francesa, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Fundação Kellog, Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança, a Fundação ALUMAR, a Fundação BRADESCO, a Fundação ORSA, a Rede Amiga da Criança, a UNESCO, o Centro de Estudos Político-Pedagógicos (CEPP), a Associação de Saúde da

Periferia, o Grupo de Apoio às Comunidades Carentes (GACC), a Melhor Viver, a Fundação de Assistência ao Maior, o Clube de Pais e Mães Família Sagrada, o Grêmio Anjo da Guarda, o Centro de Educação Profissional do Coroadinho (CEPC), a Fundação ABAPORU e o Centro de Cultura Negra do Estado do Maranhão (CCN).

É comum, hoje, no Maranhão, a promoção de fóruns em parceria com o Estado, as ONGs, os organismos internacionais e representantes de alguns movimentos sociais para discutir a fome, a pobreza, a cidadania, o meio ambiente, a educação do campo e outros tantos temas. Nesses fóruns, a educação e a pobreza e suas manifestações são apresentadas em longos debates por intelectuais, burocratas, políticos de carreira, cidadãos caridosos, empresários ou ainda intelectuais que apostam no consenso, este o símbolo no novo pacto social ou o documento comprobatório de suas responsabilidades sociais.

Desse modo, não se pode pensar a educação básica como a salvação da pobreza, quando a superação é tentada via medidas fragmentadas, particularizadas e de curto prazo, visando apenas resolver o imediato.

### 6.3 AS ONGS E AS AÇÕES EM CURSO

O panorama das parcerias no Estado do Maranhão, apresentado anteriormente, demonstra que há o fortalecimento e crescimento da importância das ONGs para a execução das políticas sociais em educação.

No município de São Luís, capital do Estado, para ilustrar essa realidade, estas organizações estão mobilizadas e servem de instrumentos de planejamento e gerenciamento das ações de educação em curso. Destaca-se, em especial, a parceria com a Fundação Sousândrade (FSADU), porque demonstra a amplitude das ações do terceiro setor, e mais especificamente das ONGs, na educação básica maranhense.

A Fundação Sousândrade é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, que tinha como finalidade inicial, de acordo com seu estatuto, publicado em 1982, “apoiar o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão da UFMA”, atuando, inicialmente, no gerenciamento dos recursos financeiros dessa instituição de ensino superior.

Com o fortalecimento das organizações do terceiro setor no Brasil, as Fundações passam a ser vistas como “organismos valiosos e necessários entre o indivíduo e o estado e servem de instrumento para o exercício da cidadania. Devem organizar-se e mobilizar-se para o fortalecimento do terceiro setor” (RESENDE apud MEREGE; BARBOSA, 2001, p. 81). Isso incentiva a parceria entre o governo maranhense e a FSADU.

Posteriormente, com a publicação das leis que normatizam o funcionamento das OSCIP, a FSADU amplia seu leque de ações e parceriais e passa a agir com os setores empresariais, governamentais e demais organizações nacionais, internacionais e locais, não lucrativas, a executar projetos voltados para fomentar o desenvolvimento no Estado do Maranhão.

Nesse discurso sobre o desenvolvimento maranhense, a educação é eleita como a mobilizadora do processo. A Fundação Sousândrade constitui um Núcleo de Educação Continuada – planejamento e elaboração de programas e projetos que mobilizou prefeitos, diretores regionais, secretários de educação dos municípios maranhenses, por “entender ser a integração o eixo dinamizador de toda a ação educativa” (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, Relatório Anual, 1997/1998, p. 06).

Essa ilustração demonstra a adaptação do Maranhão às tendências em curso na política educacional e a influência de um projeto articulado ao modelo econômico proposto, a requerer privatização, descentralização e focalização.

Considerando-se esses elementos, destaca-se o processo de desenvolvimento dessa parceria com a FSADU, que chamou para si a tarefa de realizar um outro pool de parcerias

estratégicas (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2002) com organizações internacionais, com determinados setores das esferas públicas federal, estadual e municipal, setor empresarial privado, entidades do terceiro setor, entidades de educação e educação profissional<sup>50</sup>. Todas visam responder às demandas do governo estadual, via GDH (antes da reforma maranhense, secretaria de educação do Estado), e municipal, via SEMED.

A Fundação Sousândrade disponibilizou seus relatórios anuais, no período de 1990 a 2002, a partir dos quais se verificou a profunda inserção das organizações não-governamentais, em seu sentido amplo, no planejamento, gestão, execução e avaliação das políticas de educação no Maranhão. Um exemplo disso é o fato de esta fundação, em 1998, haver ganhado a licitação/concorrência para realizar o Programa de Capacitação de Recursos Humanos – Projeto Nordeste/MEC/BIRD/Secretaria Estadual da Educação (depois GDH e, hoje, Secretaria de Estado da Educação), atingindo 188 dos 217 municípios maranhenses, inclusive São Luís.

As ações são pontuais, fragmentadas em pequenos projetos, com curto espaço de tempo e, geralmente, ocorrem fora do ambiente escolar (hotéis, centros de convenções, auditórios).

As informações relativas aos anos de 1990 a 1996 não estavam disponíveis em relatórios mais consistentes, o que implicou a necessidade de se fazer uma leitura mais detalhada dos dados relativos a 1997/2003.

O ano de 1997 demarca para a educação maranhense o período em que se iniciam os concursos públicos e processos seletivos visando ao provimento de cargos da carreira do magistério, para o ensino fundamental e médio, e de cargos na área administrativa, além do início do Projeto Nordeste/Banco Mundial, que, sob a gestão da FSADU, capacitou 17.269 professores e técnicos da educação básica em 188 dos 217 municípios do Maranhão.

---

<sup>50</sup> Somente em 1998 foram cadastradas pela FSADU 237 entidades que trabalham com a educação básica e a educação profissional.

Nesse mesmo período, verificou-se que a FSADU realizou diversos projetos visando à capacitação de professores da rede pública e das escolas comunitárias, reforma curricular, produção de materiais didáticos, formação em nível superior para professores da educação básica via PROEB, avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ), do qual participaram 33 entidades, entre ONGs, entidades do sistema S (SEBRAE, SENAC, SENAI, SENAT, SENAR), cooperativas, sindicato, empresa privada e secretarias de Estado.

A mais importante dessas ações realizadas pela FSADU, em conjunto com outros parceiros, foi o Projeto Nordeste, posteriormente FUNDESCOLA (visando investir na melhoria da educação formal), que se desdobrou numa série de projetos e ações isoladas: Oficinas Pedagógicas, Aceleração de Estudos<sup>51</sup>, capacitação de docentes para a zona rural, Escola Ativa<sup>52</sup>, Gestão Escolar (treinamento de dirigentes e técnicos no novo modelo gerencial adotado pela SEEDUC), Projeto Capacitação Global<sup>53</sup>, o Projeto Núcleo Comum, uma “Ação voltada para a preparação de capacitadores no sentido de instrumentalizá-los como agentes multiplicadores e desdobrada no treinamento de professores de 1ª a 4ª séries nas áreas básicas do núcleo comum” (FSADU, Relatório anual 1997-1998).

O Programa de Aceleração de Aprendizagem mostrou-se uma ação ampla de correção do fluxo escolar constituído por cursos de capacitação para professores, com 80 horas/aula, abrangendo 16 Gerências Regionais.

---

<sup>51</sup> O material (07 módulos disciplinares) adotado para o Programa Aceleração de Estudos foi elaborado pelo CETEB de Brasília e o módulo de alfabetização foi elaborado pelo Instituto Ayrton Senna, via o programa “Acelera Brasil”, já implantado em outros Estados que implementaram o Programa de Correção do Fluxo Escolar (FSADU, Relatório anual, 2000).

<sup>52</sup> Programa financiado pelo Banco Mundial, em áreas rurais, para promover ensino fundamental de 1ª a 4ª séries em classes multisseriadas.

<sup>53</sup> “Ação de capacitação conjunta do corpo técnico, docente e administrativo, a fim de fornecer subsídios para a elaboração de um novo modelo de gestão, voltado para a integração permanente no espaço escolar”, que atingiu 188 municípios, em quatro meses, 333 especialistas da educação como multiplicadores, 13.004 professores, 1665 diretores e técnicos em gestão escolar. Em São Luís, atingiu 18 escolas com 2.309 participantes (FSADU, Relatório anual, 1997-1998).

Vasto Programa de Aceleração da Aprendizagem, como estratégia apropriada para regularizar o fluxo escolar e desenvolvimento de alternativas pedagógicas fundamentadas em aprendizagens significativas, visando mais eficiência e eficácia ao processo ensino-aprendizagem (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, Relatório anual, 2000, p. 23).

Há nesse conjunto de ações uma transferência de responsabilidades para o terceiro setor e suas ONGs e uma transferência de recursos públicos, sobretudo das parcerias e empréstimos junto ao Banco Mundial, que, por sua vez, priorizou as regiões Norte e Nordeste para suas ações de incentivo à educação. Também a Secretaria de Educação e seus técnicos perdem a sua função em relação ao sistema de educação, pois já não elaboram e executam as grandes políticas, ficando limitados a ações esporádicas e sem muito impacto nos caminhos da educação maranhense. Confirma-se ainda a tendência a um trato estatístico, numérico, da educação visando mostrar um bom desempenho, importante ferramenta de mídia para o governo, como se pode ver na citação acima, em que alunos vencem etapas instantaneamente e se inserem de acordo com a sua idade na série adequada.

Entre 1998 e 2000 a FSADU ampliou ainda mais suas parcerias com o Estado e o Município de São Luís e reformulou seu estatuto de modo a atender a legislação sobre as Fundações de Apoio e de Interesse Social. Isso determinou um percentual de 81,21% do total de recursos captados, referentes a serviços na área de educação em geral, concursos, cursos para a educação básica, processos seletivos para professores em todo o Estado e ingresso de alunos no ensino médio (Liceu Maranhense e Centro de Ensino Edson Lobão) entre outros.

No campo do planejamento<sup>54</sup> e gestão do sistema escolar, foi a FSADU que elaborou o Plano Plurianual da Gerência de Desenvolvimento Humano para o período de 2000 a 2003, elaborou a Proposta Orçamentária para o ano de 2000 e fez a implantação da informática para

---

<sup>54</sup> O apoio às atividades financeiras foi um marco importante no trabalho da FSADU. A exemplo, ela realizou em 2000 o levantamento orçamentário financeiro da GDH, por fonte de recursos e reprogramação, tendo em vista as necessidades do órgão; elaborou a prestação de contas do FUNDEF, consolidou as informações do FUNDEF por fonte de receita, elaborou o Plano de Trabalho do Projeto Escola Jovem, adequando-o ao Plano de Investimentos aprovado pelo MEC, analisou o Plano de Investimento financiado pelo BID e voltado para a melhoria da qualidade da educação pública no Maranhão.

a GDH e instalações escolares (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 1998-2000). Observa-se que há um exercício de controle sobre as verbas públicas, uma vez que planeja as ações e elabora a proposta orçamentária, e, ao mesmo, tempo executa parte do que orçou e planejou.

As consultorias técnicas da FSADU contribuíram para o levantamento quantitativo de materiais e módulos pedagógicos em áreas indígenas e escolas da rede estadual e municipal, para o que envolveram entidades filantrópicas, gerências regionais, órgãos municipais de educação, setores da GDH, representantes de escolas comunitárias e indígenas. Além dessas consultorias, deram pareceres técnicos sobre as Propostas Curriculares para o Ensino Fundamental das quatro últimas séries das disciplinas de Língua Portuguesa, História, Geografia, Geociências, Ciências Naturais e Matemática e elaboraram 06 livros para escolas indígenas das tribos Guajajara, Krikati, Gavião e Canela. Essas ações demonstram que o Estado maranhense assume que é ineficiente para realizar essas políticas e fortalece a crença de que a solução é a terceirização das atividades pelas ONGs.

Estabelece-se, então, um contrato ou parceria do Estado com a iniciativa privada, pela decisão política de transferir tais atividades à FSADU e a outros parceiros. Mas, essa parceria não conseguiu consolidar uma nova moldura e conteúdo para a política educacional no Estado, porque os números da educação maranhense demonstram que há um baixo desempenho dos alunos da educação básica. São limitações e tensões importantes que podem implicar, por um lado, a privatização e, por outro, a perda do controle do Estado sobre a gestão e o desempenho da educação. Isso pode ocorrer porque o setor educacional fica vulnerável a organizações e grupos de interesses os mais distintos pelas duas vias de financiamento: público e privado.

Um outro campo de atuação volta-se para a vistoria, reforma, ampliação e adequação de instalações escolares, em 22 municípios maranhenses, incluindo São Luís, o que expressa

uma atuação ampla, que vai da contratação de recursos humanos, passando pelo currículo, a capacitação de professores, a administração e obras na rede física escolar.

Em 2000, destacam-se os acordos de cooperação técnico-financeira para o fortalecimento da ação pedagógica. Dentre os programas desenvolvidos pela GDH, em convênio com a Fundação Sousândrade, destacam-se o de Assistência Técnica que visa ao fortalecimento da ação pedagógica e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade do Ensino Fundamental no Estado do Maranhão (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2000, p.15).

Essa ação envolveu 18 municípios, 61 técnicos de Gerências Regionais, 80 técnicos da GDH, 12 instrutores e 64 horas de atividades. Nota-se que as ações obedecem a um procedimento de rede, em que instrutores treinam técnicos da GDH e técnicos das gerências regionais, que, por sua vez, vão treinar diretores e professores nos municípios maranhenses. Ainda há uma segunda ação, que é o Projeto de Apoio Técnico e Estrutural a esse programa de fortalecimento da escola

O Programa de Fortalecimento da Educação, firmado entre a GDH e FSADU, está voltado para o desenvolvimento de estudos e a execução de projetos de caráter técnico-científico nas áreas de informática, planejamento, rede física escolar e aceleração de estudos que contribuam para a melhoria da Educação Básica no Estado do Maranhão (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2000, p.18).

O FUNDEF foi outra área em que a atuação dessa Fundação se expressou de modo incisivo. Coube a FSADU fazer o “levantamento de dados por município para distribuição dos recursos orçamentários do FUNDEF no Estado” (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2000, p.19). Isso implica a participação e o controle dos mecanismos de distribuição de fundos. Além disso, a realização do Censo Escolar, segundo a Fundação, permitiu que

O país tivesse informações atualizadas sobre seu sistema educacional, fornecendo elementos para embasar a proposição de novos programas, projetos e ações do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais, destacando-se a expansão e melhoria da qualidade de ensino [...] Colhe informações sobre o número de alunos matriculados por turma, sexo e por nível de ensino, funções docentes por grau de formação, caracterização física das escolas de todas as modalidades de ensino. Levanta, também, o número de alunos que foram aprovados, reprovados ou que abandonaram a escola, no ano anterior (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA 2000, p.50).

Ainda, destacando esse leque de ações da FSADU, se inclui a Avaliação da Escola Pública, em parceria com a GDH e o INEP, envolvendo 216 municípios maranhenses e 18 Gerências Regionais, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, para alunos da 4ª série do ensino fundamental. A Fundação realizou “o planejamento, montagem, acompanhamento, supervisão e a coordenação das diversas etapas requeridas na fase de aplicação dos instrumentos avaliativos, assim discriminados: questionário do professor, questionário do diretor, questionário da escola, manual do aplicador” (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2000, p.20).

Nessa parceria, para avaliação da escola pública, também a SEMED realizou o Processo Avaliativo de Desempenho dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental, de São Luís.

Considerando a importância da avaliação no traçado de diretrizes político-educacionais, voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, a Secretaria Municipal de Educação de São Luís/MA (SEMED), propôs a esta Fundação o desenvolvimento de um amplo Processo Avaliativo da Rede de Escolas Municipais (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2000, p.56).

Esse processo envolveu Unidades Integradas e Escolares e as Escolas Comunitárias do Ensino Fundamental, conveniadas com a prefeitura de São Luís, num total de 79 escolas na zona urbana e 36 na zona rural, abrangendo 8.224 alunos da 4ª série. Foram realizados testes

de conteúdos em Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História e Ciências. Note-se que a Prefeitura atua separadamente da GDH, fazendo suas próprias parcerias.

A partir de 2001, a Fundação, além de dar continuidade à maioria dos programas e projetos, assessorias técnicas e às parcerias já firmadas ao longo de sua existência, decidiu ampliar sua atuação para além do Estado do Maranhão, consolidando-se como uma organização do terceiro setor regionalizada.

A FSADU elegeu como prioridade o aprofundamento de suas relações institucionais com os órgãos que direta ou indiretamente, no estado e além fronteiras, podem contribuir para tirar o Maranhão do incômodo patamar educacional em que ainda se encontra. Estreitaram-se alianças já existentes, conquistaram-se outras, indispensáveis todas elas à corrida na direção de resultados mais animadores (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2001, p. 07).

Solidificam-se parcerias com existência legal dessas pessoas jurídicas de direito privado, reguladas por lei especial ou com a autorização ou aprovação do governo estadual ou municipal, quando necessário. Destacam-se, nos relatórios da Fundação (1977-2002), parcerias com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (INEP), o Núcleo de Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas (NUDEPRO), o PRONERA, o UNICEF, o PNUD, a Fundação CESGRANRIO, a Telecomunicações do Maranhão (TELEMAR), o UNICEUMA, o BID, o Instituto Conservation International do Brasil. S/C-CI, a Agência Nacional do Petróleo, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Saúde, o INCRA, o Ministério da Educação, o Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS), o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão (SEBRAE), MST, a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (UNITRABALHO), a Fundação Nice Lobão, a UNISYS do Brasil, o Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento (CPCD), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A

(ELETRONORTE), o Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM), o IFC-World Bank, o Ministério da Cultura (MINC), a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), o UNICEF, a Amazônia Celular, a PLAN Internacional do Brasil (PLAN), o Instituto Airton Senna, a Fundação VITAE de Apoio à Cultura, a Educação e Promoção Social, a Fundação Sousem de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA<sup>1</sup>, a Fundação Vale do Rio Doce, a Fundação Roquete Pinto, a TVE/MA, o BIRD, a Associação de Apoio ao Comunidade Solidária, o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Maranhão (FETAEMA), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

A partir dessa ampliação de parcerias, a FSADU, em 2001, procede à avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio nas escolas estaduais e municipais das áreas urbanas e rurais (foram avaliados 181.724 alunos de 217 municípios no Estado) e faz o cadastramento e seleção do Programa Bolsa-Escola Federal em São Luís<sup>55</sup>, para a SEMED (45.090 famílias, um total de 67.493 crianças das redes estadual, municipal e privada foram cadastradas).

A educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos também foram alvo das ações das ONGs no Estado. Da assistência direta em sala de aula à capacitação de professores, essas organizações marcaram presença, predominantemente sob a liderança da FSADU. Para a educação de jovens e adultos, chama a atenção o objetivo “Implantação de práticas pedagógicas inovadoras da Educação de Jovens e Adultos – EJA, por meio da formação de grupos de estudo, da discussão contínua, da reflexão e troca de experiência em

---

<sup>55</sup> Vale ressaltar que o desenvolvimento desse programa se configura como uma outra medida paliativa, compensatória e seletiva da pobreza. Necessária pelo caráter de urgência, mas impotente pelo valor das bolsas (R\$ 15,00 por criança matriculada) para proporcionar às famílias uma vida mais digna.

torno dessa prática escolar” (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2001, p.35) e os procedimentos para concretizá-lo. A fundação realizou um curso de 120 horas com uma programação dividida em 15 módulos temáticos que variavam de 01 a 33 horas/aula. Trata-se das velhas fórmulas de capacitação sem que se priorize a qualidade e se dêem respostas efetivas às questões do processo de ensino-aprendizagem, que culmina com o fracasso de jovens e adultos na escola.

Além dos anos anteriores, a SEMED foi um parceiro constante no ano de 2002. Sobressaem-se a parceria para a realização do Curso de Formação Continuada para professores que atuam na área de educação fundamental do Programa Parâmetros Curriculares em Ação, a assessoria às equipes multidisciplinares, os cursos para professores que atuam na EJA e no Programa de Aceleração da Aprendizagem e o cadastramento de famílias via Bolsa-Escola/Cadastro Único, em que a FSADU formou um banco de dados com 68.849 mil famílias sem renda ou até com renda per capita de meio salário mínimo, em São Luís. Segundo a Fundação, “O cadastro único representa, hoje, para as famílias do município de São Luís, a real possibilidade de inclusão nos programas sociais do Governo Federal, o que contribuirá para a melhoria da qualidade de vida dessa população e para o exercício de sua cidadania” (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2002, p.39).

Em 2002, a FSADU anuncia, em seu relatório anual, que entre os períodos de 1999 a 2002 houve um crescimento do volume de recursos financeiros gerenciados por ela em mais de 400% e um superávit, em 2002, de R\$ 5.654.021,42 relativo a uma receita bruta de R\$ 23.048.022,82, supõe-se, resultantes de sua “consolidação como Instituição fundamental ao desenvolvimento tanto das ações de ensino, pesquisa e extensão da UFMA, como atividades de desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do Estado do Maranhão” (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2002, p.5).

Os lucros obtidos por essa Fundação indicam que a parceria público – privado visando oferecer a educação básica no Maranhão, estimula a ação dessas organizações que passam a ter em mãos o passaporte de cada pobre para ter acesso aos programas sociais emergenciais do governo, sem, contudo, haver possibilidade de superação da pobreza.

O caráter não-governamental, não lucrativo e a identidade como organização de direito privado abrem um leque de possibilidades para a ação dessa e de outras organizações no campo da educação, uma vez que a condição de OSCIP lhe garante isenção do pagamento de Imposto sobre Serviços (ISS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Imposto de Renda (IR): apresenta ao fisco apenas a declaração de renda. Além desses incentivos, se associarmos o superávit, é difícil encontrar a não-lucratividade.

Mas o trabalho dessas organizações não se restringe somente à educação. A FSADU, por exemplo, pode

- apoiar programas de capacitação do pessoal docente e técnicos administrativos da UFMA, para garantir maiores níveis de produtividade das atividades acadêmicas;
- executar, mediante convênios, contratos e acordos, com instituições públicas ou privadas, inclusive internacionais, atividades em todos os campos que venham contribuir para o desenvolvimento científico, técnico e cultural da economia maranhense;
- explorar serviços de televisão, rádio educativa e tecnologias educacionais em todo o território estadual;
- explorar, mediante convênios, inventos e descobertas de qualquer natureza, resultantes de atividades de pesquisa da UFMA;
- incrementar recursos financeiros para fortalecimento de suas atividades fim e meio;
- prestar serviço de natureza técnica, científica e administrativa à comunidade, mediante remuneração (FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA, 2002, p. 06).

Nesse sentido, as políticas sociais desenvolvidas em parceria com o governo do Estado e os governos municipais podem ser amplas em termos da abrangência das ações, do número de municípios, escolas, alunos e professores. Também a perspectiva de acesso a recursos

públicos tende a aumentar, apesar de se saber que as parcerias em cada governo tendem a ser feitas de acordo com o grau de afinidade política entre os parceiros.

Por outro lado, o trabalho desenvolvido pela FSADU expressa uma tendência atual, nesse Estado, de elaboração de programas e projetos efêmeros, descontínuos e fragmentados, sem que se consolidem como políticas de educação. Estes se caracterizam como eventos e, apesar da crítica dos professores, não se alteram e seguem a tendência de contratação ou de parceria entre o Estado, as prefeituras e as organizações não-governamentais. Predominantemente, sofrem limitações pelo tempo destinado a cada atividade, pelos recursos aplicados na atividade-fim, pelas modalidades de ação (fragmentadas, focalizadas, temporárias, restritas a grupos isolados), que não ganham institucionalidade e nem se radicam como práticas nas escolas. Geralmente os projetos são elaborados sem nenhuma discussão com os professores e demais membros da comunidade escolar. Nascem das idéias de coordenadores e técnicos, que, às vezes, desconhecem a realidade na qual vão intervir.

A leitura dos relatórios permite verificar que há uma pulverização dos recursos da educação básica e, em particular, dos recursos do FUNDEF e daqueles que são fruto das parcerias e empréstimos junto aos organismos internacionais e a outras fontes de financiamento da educação, a exemplo do Projeto Nordeste e do FUNDESCOLA, financiados com recursos do Banco Mundial.

Parece que todos os esforços concentram-se em mostrar números, sem muita preocupação em concretizar objetivos que anunciam a qualidade, a cidadania, a participação. A inadequação dessas ações leva ao caos em que se encontra a educação maranhense, apesar do alegado crescimento no atendimento em todos os níveis.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se chegar neste ponto, considera-se que parte do percurso foi feito, mas se constata que o objeto em análise – as ONGs e a promoção da educação básica aos pobres – tem suas determinações e impactos causados em pleno movimento; não estão esgotados e continuam em expansão tanto em relação ao crescimento quanto no que concerne às suas modalidades de parcerias e injunções nas esferas de governo e em nível internacional.

As considerações que se farão a seguir são passíveis de críticas, superação ou de confirmação do pressuposto de que *as ONGS são instrumentos intermediadores do controle (social) para filtragem das demandas sociais em direção ao Estado, particularmente no que se refere à educação básica destinada à pobreza*. Afirmou-se, ainda, que as ONGs, tal como atuam na conjuntura atual, apresentam dois lados interligados. No primeiro, tornam-se, principalmente, amortecedores necessários que contribuem para ampliar o controle social do Estado e do mercado sobre os problemas e as demandas sociais e, no segundo, respondem por necessidades imediatas relativas à pobreza, entre estas as educacionais, muitas vezes, transformando-as em objeto de filantropia e voluntariado.

Sabe-se que a realidade é sempre mais dinâmica e complexa do que os processos teórico-metodológicos que permitem apreendê-la. A atuação das ONGS na educação básica é um processo em curso, em que se ampliam as parcerias e surgem novas organizações voltadas para a educação oferecida aos pobres. Por sua vez, o governo brasileiro continua a acenar em direção a esses parceiros e a reconhecê-los como representantes das lutas por direitos e cidadania, num processo funcional a concretizar demandas pontuais e individualizadas.

Tratou-se nesta reflexão sobre as ONGs e a educação e sobre os processos que levaram o Brasil a proceder, nos anos 90, a uma reforma do aparelho de Estado, ainda em

curso, que provocou um conjunto de mudanças nas relações sociais deste País e abriu caminho para o reconhecimento e expansão do terceiro setor (neste, as ONGS), como também se destacou a promoção da educação básica oferecida aos pobres. Elegeu-se como exemplo desse fenômeno o Estado do Maranhão.

Para cada manifestação dessas relações complexas destacou-se uma dimensão a ser trabalhada. Na tentativa de desvelá-las, conduziram-se as discussões nos seis capítulos constitutivos deste trabalho. Porém, antes que se chegue a cada ponto em particular e se apresentem os elementos finais relativos a esses pressupostos, far-se-á um preâmbulo a partir do qual já se indicam as primeiras aproximações conclusivas.

## PRIMEIROS INDÍCIOS

Verificou-se que o conjunto de relações sociais que consubstanciou o fortalecimento das ONGs, contribuindo para a ampliando de suas ações junto à sociedade brasileira, manteve íntima ligação com a consolidação de uma sociedade pautada nas leis do mercado, que, após o século XX, se mundializou e requereu que o Estado se adequasse às suas exigências.

Mesmo que tenham ocorrido as experiências democráticas, a criação dos sindicatos, dos partidos políticos, a organização de movimentos sociais (que lutaram pelos interesses dos trabalhadores), e ainda que as novas leis de proteção trabalhistas e sociais destinadas aos trabalhadores e aos pobres tenham sido outorgadas, as raízes do mercado encontravam-se fincadas e os brotos continham elementos, cada vez mais complexos, não só de ordem econômica, mas política, cultural, moral e ética, que a história não tardaria em revelar.

A pobreza, a economia política e a descoberta da sociedade e de seus interesses, nesse novo sentido de organização e reivindicação, certamente, daí em diante, tornaram-se intimamente interligadas.

Nesse processo, sob as leis do mercado, atingiram-se mais fortemente aqueles que mais têm contribuído com a produção da riqueza – os trabalhadores. Encontrou-se em Antunes (1999, p. 101) referências para a análise desta questão:

Quando tantas formulações vêm afirmando a perda da validade dialética da noção de classe, nossa designação pretende enfatizar o sentido atual da classe trabalhadora, sua forma de ser. Portanto, ao contrário dos autores que defendem o fim das classes sociais, o fim da classe trabalhadora, ou até mesmo o fim do trabalho, a expressão classe-que-vive-do-trabalho pretende dar contemporaneidade e amplitude ao ser social que trabalha, a classe trabalhadora hoje, apreender sua efetividade, sua processualidade e concretude.

Apesar de essa conjuntura ter sido mais incisivamente observada na Europa do século XVIII em diante, far-se-ia emergir na história de muitos países colonizados e submetidos ao capital, entre eles o Brasil.

Portanto, o que compõe e reflete as contradições do modo de produção capitalista nas relações entre Estado e sociedade, hoje, no trato das políticas sociais, é que os problemas são vistos como entidades de existência própria e independente, para cuja solução requer a participação de todos, todos mesmo, especialmente aqueles que, na condição de pobres, esbanjam criatividade e dedicação voluntária para com outros pobres.

Trata-se de estímulo à participação voluntária que encontrou no terceiro setor, em especial nas ONGs, a fertilidade necessária ao Estado e ao mercado no controle das questões sociais que mais pressionavam suas estruturas, a exemplo da pobreza e de suas manifestações ou, mais amplamente, da necessidade de acesso às políticas sociais, com destaque para a educação básica.

Não se despreza a questão da necessidade de respostas imediatas para os problemas que afetam os pobres ou que sejam expressão de pobreza pelas ONGs. Mas, há necessidade de refletir-se sobre a postura dessas organizações diante dos problemas postos como imediatos,

os quais vêm tomando nuances de preservação ou manutenção dessa condição, sem que se alterem qualitativamente os elementos desencadeadores destes. As condições de vida dos pobres e a educação a eles oferecida não melhoraram. Caso contrário, os institutos de pesquisa e as estatísticas oficiais apontariam para outro caminho. As ONGs e, mais recentemente o terceiro setor, já atuam há quase duas décadas com o mesmo propósito (superar a pobreza e promover a educação com qualidade), e a resposta dessa ação não convence aqueles que analisam criticamente esse trato das questões sociais por estas organizações.

#### A POBREZA A FAVORECER A AÇÃO DAS ONGs

A história da pobreza no Brasil é fortemente identificada com a dominação e contrastada com a história de resistência (movimentos do campo e da cidade; lutas de homens e mulheres livres e escravizados, lutas de trabalhadores explorados e desempregados, lutas de educadores e estudantes), apesar de esta última não ter merecido grandes destaques e registros que se socializassem com o povo.

O processo socioeconômico e político vivido no Brasil é uma espécie de “moinho satânico”<sup>56</sup> que espalhou sua força destruidora país a fora e está inserida na globalidade das relações capitalistas mundiais que deixaram para o século XXI uma herança, que, dificilmente, será superada, caso as relações entre Estado e sociedade, mediadas pelo capital, insistam em permanecer, conforme demonstram os números abaixo:

---

<sup>56</sup> Uma referência ao termo usado por K. Polanyi (2002), em sua obra *A grande transformação: as origens de nossa época*, ao fazer referência ao mercado, no processo da Revolução Industrial, na Inglaterra.

Uma em cada cinco pessoas é excluída do crescimento econômico. Como exemplo, dos 4,4 bilhões de habitantes dos países da periferia do capitalismo, quase 2,7 bilhões (três quintos) não dispõem de saneamento básico, quase um terço não tem acesso à água limpa, 1,1 bilhão (um quarto) não tem casa adequada. Um em cada cinco desses 4,4 bilhões de habitantes não conta com serviços básicos de saúde, uma em cada cinco crianças não consegue cursar a escola até a quinta série. Cerca de 20% não têm energia e proteínas suficientes em sua dieta [...] A metade da população do mundo – cerca de 3 bilhões de pessoas – vive subalimentada, enquanto outros 10% sofrem graves deficiências alimentícias, totalizando 60% dos habitantes do planeta com algum tipo de problema de nutrição (SADER, 2000, p. 77).

Historicamente, o problema da pobreza era tarefa das paróquias; e as nossas foram competentes em amansar o ameríndio e quebrar a resistência de negros e pardos quanto ao trabalho escravo. Quando abrigavam estes sujeitos colocavam-nos a seu serviço; quando cuidavam dos desvalidos preparavam mão de obra servil para as elites; quando educavam os órfãos, conduziam-nos às artes e ofícios. Aos pobres bastava rudimentos de leitura e um pouco de pão. Não com a mesma competência com a qual o Estado e o mercado, em parceria com a maioria das ONGs, fazem ao oferecer pão e circo ou mais circo do que pão, porque a “teoria” da repartição do bolo jamais foi cumprida.

Hoje, as ONGs, situadas num ampliado terceiro setor, constituem-se as novas paróquias a “amansar” trabalhadores, homens e mulheres famintos, crianças e jovens pobres ou em situação de risco. Esse modo de atuação para o sistema capitalista é ideal, pois não aponta para a autonomia, a independência, a clareza quanto aos direitos fundamentais da clientela atendida.

As ONGs arrefecem essa possibilidade de autonomia ao estimularem um associativismo regulado pelo voluntariado, pela boa ação, pelo caritativismo de cidadãos preocupados com o seu semelhante e de empresários amigos da criança ou socialmente responsáveis pelas questões da pobreza. O diálogo entre os parceiros busca o consenso, a aceitação, a negociação, uma reivindicação que se transmuta de direito a acesso a serviços pontuais, temporariamente.

Esse quadro configurou-se, segundo estudiosos do fenômeno, quando começaram a criticar o modelo de desenvolvimento e a centralização e controle da economia, sob o comando do Estado. Tal modelo chocou-se com os ventos descentralizadores e anti-Estado, que, vindos dos Estados Unidos e da Europa, nos anos 70, atingiram a América Latina e o restante dos países pobres e em desenvolvimento como um furacão.

Para o Brasil, a idéia-força balizadora do ideário neoliberal a responsabilizar o Estado pela crise, pela ineficiência, e eleger o mercado e o privado como sinônimos de eficiência, qualidade e equidade contribuiu para que a tese do Estado mínimo viesse a tornar as conquistas sociais (estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transporte público) em privilégios e alvo de assistencialismo e filantropia. É como se se criasse um bônus pobreza a ser adquirido e regido pela lógica das leis de mercado, ou seja, o mínimo de ajuda deve ser suficiente para atingir uma maioria: custo social versus benefício social ou custo mínimo versus benefício máximo. “Na realidade, a idéia de Estado *mínimo* está ligada a esse parâmetro, significa Estado suficiente (forte) e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital” (FRIGOTTO apud GENTILI, 1995, p. 83, grifo nosso).

Viu-se, então, o governo brasileiro, sob a anuência do presidente Collor (e daí em diante), aderir às teses reformistas do Estado, este visto como incapaz para formular a política macroeconômica, responsabilidade que devia ser dividida com os organismos gestores do capital (BM, BID, FMI), sem que a *excessiva* democracia brasileira atrapalhasse esse percurso. Além disso, vendo-se economicamente impossibilitado de atender às demandas sociais, deveria dividir essa tarefa com o setor privado.

Em primeiro lugar, colocou-se a saúde do mercado e da economia, para, em seguida, tratar das questões sociais, as quais, a partir dessa tendência, seriam implementadas sob o viés do privatismo, da focalização, da descentralização e do assistencialismo ao produto desse desmonte, o que implicou, segundo as análises feitas, ainda mais pobreza.

Confirma-se que, numa estrutura social marcada pela exploração e pela desigualdade, tal mecanismo reformista trouxe, além da pobreza (à qual foi associado o desemprego), a precarização do trabalho e a violência sob todas as formas, terreno onde as organizações sem fins lucrativos encontraram fertilidade para se expandirem.

A proteção social como dever do Estado retrocedeu séculos e pareceu voltar à época das Santas Casas de Misericórdia, período em que a filantropia da igreja abrigava os desvalidos. Hoje, porém, ampliou-se o âmbito dessa beneficência programada e a misericórdia atinge, inclusive, setores empresariais como novos atores da responsabilidade social a fazer parcerias com o Estados e organizações da sociedade civil.

As medidas que se fizeram sentir em todos os campos das políticas sociais brasileiras atingiu um patamar tão negativo que o Banco Mundial, já “sensibilizado” com a inanição dos povos do terceiro mundo, passa a exigir, também, do governo brasileiro, medidas de combate à pobreza, e a incentivar a sociedade civil (empresários, instituições sociais, ONGs e os organismos internacionais (Fundações e instituições de filantropia religiosas, BID, UNESCO, UNICEF, OIT, OMS, governos de países ricos) a aderirem a essa causa.

A avidez com que se mobilizou a sociedade civil deu um amplo reconhecimento ao chamado terceiro setor, fazendo-o expandir-se por todo o País, predominando entre seus integrantes as Organizações Não-Governamentais – ONGs, especialmente, subsidiadas com recursos públicos das três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e por ONGs e organismos internacionais.

Os processos de ajuda ou os fundamentos das políticas sociais implementadas pelo Estado passam a ser filtrados e o que era de tendência universalista tende a ser cotizado entre diversos atores, sendo que cada um elege as possibilidades da ajuda e evita que outras demandas impossibilitem a governabilidade e a governança.

Num pool de organizações internacionais e nacionais em parceria com o Estado e mercado, viu-se explicitarem-se os interesses da ajuda à pobreza: fortalecer a participação do cidadão, promover educação, diminuir a pobreza, estimular o empreendedorismo e aumentar a solidariedade entre os povos. Um exemplo disso são as ajudas do FMI ao terceiro e ao quarto mundo<sup>57</sup> e o interesse do Banco Mundial e empresários pela educação básica. Também as ONGs expandiram-se e fortaleceram-se sob o aval do Estado e demais parceiros e dirigiram-se aos Estados mais empobrecidos, entre estes o Estado do Maranhão, realizando fóruns sociais de todos os matizes, e mobilizando cidadãos evocando a participação destes.

Percebeu-se que o discurso atual sobre participação política é atrativo, mesmo porque se acena aos parceiros – ONGs – com cotas de ajuda para seus projetos, fato que atraiu e estimulou a criação de organizações sérias. Não obstante, predominantemente, tem-se prestado a fomentar o oportunismo de ações que conclamam o pobre, induzindo-o a acreditar que haverá uma integração sua ao conjunto das relações sociais, inclusive ao mercado (consumo), como faz crer o Bolsa Escola do Governo Federal.

Assim, concorda-se que o discurso sobre a pobreza, participação, educação e cidadania tem “O atrativo do canto da sereia, mas de modo geral é como ela, ou seja, ilusão, engodo, tergiversação. Atrai, porque perfaz o fundo de nossa esperança, mas trai, mais do que se realiza. Porque o poder é traiçoeiro. Como um presente de grego, guiado pela lógica da vantagem, nada faz sem retorno vantajoso” (DEMO, 1996, p. 98).

A crítica que se faz neste trabalho ao novo associativismo do terceiro setor e das ONGs, quanto à promoção de educação básica aos pobres, é visando chamar a atenção para a complexidade dessas ações no Brasil. Nessa relação, a mão que promete ajuda, predominantemente, ajuda-se a si mesma, evitando, para manter-se “ajudando”, que o outro

---

<sup>57</sup> Ver Castells, 2002

deixe de depender dessa mão e use as suas próprias mãos e pés para fazer uma ação caminhante.

Por outro lado, o fato de que o Estado age de acordo com a correlação de forças, implica um outro, qual seja: se as forças são favoráveis ao modelo neoliberal, ao mercado, às formas de manifestação da globalização, o Estado, certamente, o será, porém se essas forças exigem mudanças substanciais, o Estado será obrigado a fazê-las.

## NA CONTRAMÃO DOS DISCURSOS DAS ATUAIS TENDÊNCIAS

### a) Uma nova relação com o Estado reformado

No primeiro capítulo, viu-se que as ONGs que apoiavam a luta contra o Estado criticavam as formas assistencialistas da sociedade, combatiam o empresariado e as elites, e, principalmente, os governos autoritários e antidemocráticos da ditadura militar a partir de 1964. Naquele momento, viram, de algum modo, essas intenções parcialmente realizadas. Aliando-se aos movimentos sociais contestatórios, demarcaram espaços representativos de cada classe e de seus interesses.

Todavia, nas duas últimas décadas do século passado, tomaram um caminho diferente, afastaram-se dos movimentos sociais e reaproximaram-se das relações com o empresariado e o Estado, sob a forma de parcerias. A despolitização dessas relações transformou as ações que antes visavam ao global ou à mudança efetiva das relações sociais mais amplas e optou-se por um novo modo de agir: não mais se fazia a crítica confrontativa, mas a crítica com diálogo em busca de um consenso e parcerias.

Não se pode deixar de afirmar que as políticas de reforma do Estado contribuíram tanto para transferir parte de suas responsabilidades sociais para o mercado, como

demarcaram, também, o horizonte de ampliação das ações e reconhecimento das ONGs no cenário nacional.

No âmbito das políticas sociais, a política educacional foi a que mais teve suas atividades de planejamento, gerenciamento e execução transferidas para as ONGs. Tarefas que antes eram assumidas pelas esferas do Estado, por intermédio das secretarias de educação, escolas e outros setores ligados à educação, foram paulatinamente entregues, sob contratos de parceria, a essas organizações.

As ONGs se consolidaram como parceiros fundamentais do Estado, sob o aval do mercado e dos organismos multilaterais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), como um filtro necessário a selecionar as demandas da sociedade em direção ao Estado, e para, por outro lado, ganharem reconhecimento e defesa desses setores como protagonistas de um papel, antes afeito ao Estado. Essa atuação das ONGs ganhou corpo e se disseminou como uma realidade inquestionável, e eticamente ilustradora, de responsabilidade social com a promoção da cidadania aos pobres, por meio da educação e de outras ações que neste trabalho não se pretendeu tratar.

#### b) ONGS: necessárias ao Estado

As justificativas indicadas para a existência e expansão do terceiro setor (neste, as ONGs) são muitas e tendencialmente contundentes. Entre elas fortificou-se e difundiu-se a tese da falência do modelo de desenvolvimento e o modo pelo qual o Estado capitalista

implementava as políticas sociais públicas. Porém, elas não foram capazes de fazer retroceder a pobreza e nem melhorar o desempenho qualitativo da educação brasileira.

Essas organizações, denominadas de substitutivas, não-mercantis e/ou complementares no campo das políticas sociais direcionadas aos pobres, constituíram um sistema de relações paradoxais com o Estado e o mercado, uma vez que, tanto decreta a incompetência e burocratização da instituição estatal, e questiona a mercantilização do trato dado às questões sociais quanto se torna, ao mesmo tempo, parceiro preferencial do Estado, para quem avalia, capacita, coleta dados e estatísticas sociais, gerencia e aconselha.

Comportamento similar ocorreu, também, frente ao mercado, pois, ao se declarar sem fins lucrativos e antimerchantis, pressupunha-se que a gestão e financiamento se distanciassem da lógica concorrencial e competitiva do mercado, fato impossível de ocorrer, uma vez que atua dentro da lógica das relações capitalistas e não se pode negar a corrida em direção aos financiadores de práticas solidárias, caritativas e sem fins lucrativos, mesmo que os recursos para essa sustentabilidade saia da sonegação ou da parcela que seria destinada ao fisco.

As ONGs, dentro de um ampliado terceiro setor, passam, também, a aglutinar essas tendências, sob a forma de parcerias, e a corporificar os objetivos da configuração mundial do capitalismo no final do século XX, tendo nos países hegemônicos, sob forte liderança dos EUA, o pólo de referências para as políticas necessárias à pobreza e não aos sujeitos e nações atingidos por ela.

É com esse instrumento de re-filantropização da questão social que a pobreza passou a ser regulável nesse País. Mas convém reafirmar que as estatísticas sociais denunciam um outro lado: as ações caritativas não estão sendo capazes de abalar as estruturas condicionantes da educação e da pobreza. Todos os anos são necessários novos agasalhos a quem tem frio, natais sem fome, criança esperança, teletons, adoção de escolas e de crianças pobres, distribuição de cestas básicas, de artigos e brinquedos usados, coletas de sucatas e campanhas

em prol da resolução de algum problema inerente à pobreza, iniciativas tais que se deveriam colocar sob a responsabilidade do Estado.

A pobreza no Brasil não é só uma motivação para a expansão de organizações não-governamentais; não é apenas dado isolado de uma estatística elaborada por institutos de pesquisa, organizações não-governamentais nacionais e internacionais e dos setores especializados do próprio Estado. A pobreza nesse país é realidade sentida na pele por mais de 54 milhões de homens e mulheres, e por cada criança brasileira que vive em casa ou nas ruas sob ameaça de fome e sem escola, portanto justificativa de existência de organizações não-lucrativas e de voluntariado e filantropia empresarial.

Ao se ter assumido o horizonte de uma reflexão crítica sobre esse novo associativismo e seu protagonismo no campo da educação básica oferecida aos pobres, acredita-se que no cerne desse fenômeno – ONGs –, está o desmonte do Estado de direito social e, ao mesmo tempo, uma tendência ao assistencialismo estatal e das ONGs, em vigência nesse país, a estimular que as questões sociais sejam resolvidas com assistencialismo, filantropia e políticas sociais compensatórias.

c) ONGS: uma prática favorável à diminuição da presença do Estado na promoção da educação aos pobres.

As políticas sociais voltadas para o âmbito local não significam necessariamente uma conformação da atuação das ONGs a esse espaço restrito e nem que elas tenham absorvido uma noção de cidadania universal abstrata. As relações das ONGs entre si e com os demais parceiros, e destas com os pobres, tenderam a acompanhar as características da mundialização capitalista, porque houve uma internacionalização das relações, dos processos de comunicação em rede e das metodologias de ação para enfrentamento da pobreza.

Na busca de financiamentos estrangeiros, as ONGs também tendem a implementar, por meio dos pacotes de ajuda recebidos, diretrizes operacionais e escolha dos locais, temáticas e sujeitos a serem atendidos, tornando-se ainda mais inseridas na lógica do mercado e tendendo a se afastar das lutas e interesses internos, “que não são lutas contra o Estado, mas lutas dos trabalhadores contra o capital” (MONTAÑO, 2002, p. 276).

As parcerias, para a execução de seus objetivos e a busca por financiamento, por vezes, implicam a adoção de pacotes que são anexados à ajuda recebida. Nestes, encontram-se as diretrizes operacionais para a escolha dos locais, das temáticas e objetivos, e dos sujeitos a serem atendidos, o que contradiz o princípio de autonomia na atuação das ONGs e da educação que promovem aos pobres.

No intento de se desvelar o contexto de atuação das ONGs, em parceria com o Estado, a promover educação básica aos pobres, torna-se visível que essas relações, cada vez mais complexas, dificultam uma aproximação mais direta de parcela da sociedade (aqui entendida como o segmento pobre), na reivindicação da educação pública, gratuita e com qualidade social à instituição que se deve responsabilizar por garantir esse direito.

d). A prática social das ONGs na promoção da educação básica oferecida aos pobres: questões que se confirmam

Ao analisar-se a prática social das organizações não-governamentais, dando especial atenção para suas ações no campo da educação básica oferecida aos pobres, verificou-se que as experiências nesse campo têm mostrado que quanto menos o Estado responde a essa tarefa, mais a educação se esfacela em diversos subprodutos e mais perde a qualidade, sob o aval de organismos internacionais e de ONGs.

A mudança no perfil e na ação política da maioria das organizações não-governamentais, hoje, não deixa dúvidas de que elas ao defenderem mais parceria e menos

Estado, mais consenso entre os parceiros (Estado, mercado, terceiro setor e demais componentes da sociedade civil, vista homogeneamente), e menos movimentos sociais contestatórios favorecem o controle sobre a parcela da sociedade atingida pela pobreza.

Parece que para essas organizações, desde que atinjam seus objetivos e metas, quanto à sua sustentabilidade, a erradicação da pobreza e a educação básica com qualidade podem esperar.

É certo que as ONGs, ao fortalecerem suas identidades de protagonistas sociais, criando redes de relações globais que levem ao chamado novo protagonismo social, farão surgir relações sociais mais humanizadas. Mas a sociedade é capitalista e a maioria das ONGs estão circunscritas em sua lógica, independente da tendência política e das relações que estabelecem na promoção do social. Como é possível romper com esse circuito?

Sabe-se que, hoje, fazer-se crítica a esse comportamento afirmativo das ações solidárias da sociedade civil, por meio das ONGs, é concordar em enfrentar a resistência por parte de alguns setores e até de estudiosos do fenômeno.

Por isso, no âmbito dessa preocupação, durante todo o processo de construção deste trabalho, concordou-se predominantemente com as análises de Petras (2000) e Montañó (2001, p.52). Este último diz que “uma coisa é o ‘conceito hegemônico’ de ‘terceiro setor’ e outra, muito diferente, é o ‘fenômeno real’ em questão, encoberto por essa denominação”. Para esse autor, a denominação predominante de ‘terceiro setor’ é uma construção ideológica que manifesta a aparência, sem permitir que se perceba a essência desse fenômeno, ou seja, que o terceiro setor está inserido e, ao mesmo tempo, é produto de uma reestruturação social levada a efeito nas últimas décadas.

Petras (2000) e Montañó (2002) afirmam que o fenômeno real terceiro setor deixou de ser visto como uma função social de resposta às questões sociais e passou a ser apresentado como uma esfera do social, um setor, em que se opera a re-filantropização e re-

mercantilização da questão social, dada a sua precarização, desconcentração e focalização, sem que se explicitem os reais interesses aos cidadãos-clientes desse jogo de interesses.

Não resta dúvidas de que a gravidade da situação de pobreza no País, o imediatismo das necessidades, estimula essa lógica assistencialista e filantrópica. Mas, o caos instaurado deixa confuso o entendimento do que há por trás do fato de se tratarem os pobres como clientes das ONGs, marcados que são pela ausência ou insuficiência de condições dignas de vida.

Verificou-se que em suas diversas manifestações, a pobreza e os mecanismos da filantropia para superá-la passam a ser aceitos como naturais e até capazes de promover a *status* mais elevados, decerto que não os pobres, mas aqueles que se intitulam de argonautas da cidadania<sup>58</sup>.

Pode-se observar que os diversos mecanismos, para a promoção da cidadania por meio da educação, têm estimulado uma espécie de vale-tudo: da sucata à adoção de um analfabeto pobre com cartão de crédito, para ajudar uma ONG que nasceu no aparelho de Estado. Entretanto se sabe que não se resolveram os problemas da educação e nem as causas da pobreza e dessa indigência, identificada pelos centros de estudos e institutos de pesquisa, que, no Brasil, só tendem a aumentar.

Além desse aspecto, as multiplicidades de parcerias consolidam um caráter de dependência, de subserviência, de utilitarismo da pobreza para fins nem sempre honrosos. Isso tanto por parte das ONGs como do Estado, do mercado e do organismos internacionais a seu serviço; tudo em prol da lógica política que mantém e regula a contradição capital/trabalho e que tem gerado, da “descoberta” do Brasil ao Brasil do séc.XXI, as maiores atrocidades em nome da acumulação desenfreada e concorrencial.

---

<sup>58</sup> Sobre essa terminologia ver Vieira (2001)

Mesmo reconhecendo que a pobreza e a educação trazem em si uma urgência de atendimento e de superação, e que as ONGs têm respondido, em parte, por essas necessidades imediatas, é difícil acreditar na possibilidade de as ONGs assumirem um papel, que deve ser do Estado, ainda que elas afirmem não ter essa pretensão e se coloquem como atores coadjuvantes. Em contrapartida, a prática observada no Estado do Maranhão não aponta para esse caminho, o que reforça a visão de que são atuantes no exercício das políticas educacionais, em nome do Estado ou em substituição a este, e contribuem para a fragmentação e a falta de políticas consistentes, institucionalizadas e globais.

Isso ocorre porque o chamado terceiro setor (e neste, as ONGs), não tem como projeto compensar, em temporalidade, em quantidade, qualidade, variedade e abarcabilidade, as políticas sociais e assistenciais abandonadas ou não realizadas pelo Estado [...] e promovê-las eficazmente onde ele ainda não se fez presente. As ações das ONGs são pontuais e elegem grupos pequenos e em conformidade com os agentes financiadores.

Note-se que esse fato implica um outro mais grave. As organizações não-governamentais, as ONGs, não têm uma existência definida, uma regularidade de financiamentos e investimentos, de pessoal, de espaço para funcionamento e nem sempre optam por uma única missão; por vezes, assumem quantas missões forem necessárias para firmá-las na disputa por recursos e participação política.

Desse modo, pode-se ainda constatar que a opção das ONGs pela educação básica não se limita simplesmente a garantir o acesso à escola. Elas atuam, também, no e para o MEC e o CNE, quando há interesse, e fazem parcerias com o ampliado terceiro setor, visando criar e reconhecer escolas, bem como realizar processos de gestão escolar, capacitar professores, reformar e construir escolas, elaborar propostas curriculares, produzir livros, cartilhas e materiais didáticos, produzir programas para a educação a distância, realizar a avaliação do SAEB, autorizar abertura de novas empresas privadas em educação, realizar processos

seletivos e concursos públicos para professores, diretores e técnicos de escolas públicas, terceirizar escolas para a iniciativa privada e fazer contratos temporários de professores para a rede pública e para as próprias organizações do terceiro setor.

Também se constata que as secretarias de Educação dos Estados e Municípios contratam serviços de ONGs por grau de afinidade entre o prefeito, o governador, os dirigentes dessas ONGs e outras autoridades mais influentes. Por vezes, os parceiros são os mesmos que estão citados nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), para investigar denúncias de corrupção com os recursos da educação, da merenda escolar, dos livros didáticos, para a formação do educador, entre outros. Mas as ONGs continuam a desenvolver ações ou se tornam prestadoras de serviços, principalmente na formação e qualificação dos professores.

Há de se considerar, ainda, as fórmulas de gestão ditas democráticas para as escolas públicas, coordenadas por organizações do terceiro setor, descoladas do fundamento dos interesses e da realidade concreta daqueles sujeitos da escola, apenas promovendo uma democracia formal, técnica e limitada. Numa visão contraditória, se essas organizações estimulassem a democracia como valor emancipatório, seriam combatidas, porque o trabalho fugiria aos princípios de gestão predominantes hoje.

No entanto, não se pode dizer que não haja reações ou outras experiências isoladas exitosas qualitativamente. A educação e o espaço escolar são permeados pela dinâmica da própria sociedade; é construto e expressão desta, e o terceiro setor com suas organizações não-governamentais também o é.

e) Educar os pobres para controlar a pobreza ou a pobreza da educação

Sabe-se que a crítica a esse comportamento afirmativo das ações solidárias da sociedade civil no campo da educação básica, hoje, é uma tarefa da qual, especialmente o campo das ciências sociais, não pode fugir; deve assumi-la, visando estimular o debate entre

os educadores e a sociedade, sob pena de se banalizar uma questão tão complexa e extremamente ligada às políticas públicas.

A positividade com que se vêem as ações das ONGs não permite que entre seus clientes se façam reflexões sobre o papel dessas organizações, no que tange à educação oferecida aos pobres. A precariedade das escolas, dos materiais didáticos, da formação dos professores, por exemplo, implicam o fortalecimento do papel destas, porque, às vezes, se apresentam como alternativas para minimizar os problemas vividos tanto pela escola quanto pela comunidade.

A necessidade imediata estimula a filantropia, o voluntariado, as ações solidárias, porque é urgente que se resolva o problema. Mas as respostas ou o atendimento dessas necessidades básicas, como a educação, por exemplo, não pode se caracterizar por ações temporárias e assistemáticas. A educação básica é um processo formal, sistemático, contínuo, que exige profissionais com uma sólida formação teórico-prática e capacidade política para educar crianças e jovens que se encontram na pobreza.

A escola destinada aos pobres precisa construir seu projeto político-pedagógico considerando as circunstâncias das relações educação e sociedade; deve apontar para a perspectiva de aprofundamento de estudos e pesquisas que sejam capazes de superar os problemas da evasão, repetência, baixo desempenho e analfabetismo. Isso não se faz em curto prazo e nem por meio de projetos temporários e de processos alternativos, precarizados. Tampouco com um corpo de profissionais terceirizados, voluntários ou temporários (contratações por períodos letivos) ou com a rotatividade destes.

A responsabilidade pela educação pública, gratuita e com qualidade social é do Estado e não deve ser transferida a terceiros. Mas é esse princípio da educação pública que está sendo negociado por meio das parceiras.

A sustentabilidade e o fortalecimento das identidades dessas organizações como protagonistas sociais, a quem cabe promover a educação básica, exigem relações que não condizem com o objetivo que elas declaram: promover a cidadania aos pobres. Parte de seus provedores, inclusive o Estado, têm nelas apenas um executor de tarefas a serem desenvolvidas com êxito numérico, porque já se atingiu mais de uma década da prioridade pela educação básica e os números mostram o fracasso dos pobres na escola, porque são eles que disputam as vagas e são eles que mais fracassam na busca pela aprendizagem.

Passou-se a presenciar a realização de projetos alternativos de educação, ou educação preventiva pelas ONGs, voltados para cidadãos em situação de risco, com o nome de educação popular, educação cidadã, educação solidária, realizada nos mais diversos espaços, geralmente alternativos (igrejas, circos, associações, barracões, clubes, sindicatos, espaços construídos pelas ONGs ou escolinhas construídas pelos moradores).

Os programas e projetos têm por objetivo proporcionar aos pobres a educação possível, dada a impossibilidade de promover educação com qualidade social, de contratarem professores qualificados e bem remunerados, de construir e manter escolas equipadas e com ambientes pedagogicamente positivos, de realizar uma gestão democrática e, acima de tudo, de fortalecer a responsabilidade do Estado no que lhe cabe: promover a educação em todos os níveis, como um direito e não como um serviço ou custo assistencial. Reforça-se uma educação (barata) para os pobres, como subproduto da educação (cara) oferecida às elites.

Para as ONGs e seus parceiros, é essa educação que passa a ser destaque, como referência para promover novos comportamentos, habilidades, valores, potencialidades (inteligências múltiplas, aprender-a-aprender, capacidade empreendedora, inteligência emocional e espírito de competitividade), proteger as crianças e jovens em situação de risco e/ou retirar das ruas aquelas que já se encontram envolvidas com o trabalho informal, com a prostituição, com o tráfico ou com a mendicância.

A leitura que se fez é resultante da indignação com os rumos das políticas públicas neste País, que têm anulado direitos sociais e segregado populações inteiras a serem disputadas como mercadorias no ávido mercado da filantropia e das ações solidárias, a exemplo do Estado do Maranhão, onde milhares de famílias disputam um cartão do programa bolsa-escola (não se sabe se para manter o filho na escola e disfarçar a pobreza) e, ao mesmo tempo, são disputados por organizações não lucrativas de todas as tendências.

f) Maranhão como campo fértil para atuação das ONGs.

Com base nesse percurso teórico-metodológico, confirma-se a posição e/ou importância do Estado do Maranhão como campo fértil para a atuação das ONGs, pois as estatísticas não deixam dúvidas de que a pobreza e o fraco desempenho na educação estimulam a continuidade das ações desse novo associativismo.

Nesse Estado, portanto, há uma conjuntura favorável à expansão das ONGs. E essa expansão tem muito a ver com os interesses econômicos e com o poder político; do contrário, as organizações do terceiro setor seriam combatidas incisivamente pelos governos estadual e municipal, e os investimentos em suas ações seriam limitados.

No campo da educação, apesar de o Nordeste ser o celeiro de atuação das ONGs, as estatísticas oficiais (MEC/INEP/IBGE/GDH/IPEA/FGV), dos anos 90 a 2002, demonstraram tanto o aumento da pobreza quanto o fracasso dos pobres na escola que lhes é oferecida. O Maranhão, referência empírica neste estudo, liderou essas estatísticas negativas de desempenho escolar e se destacou como o Estado mais pobre do País durante todo o período estudado.

Assim, aos que acreditam que esses problemas se resolverão com campanhas, voluntariado, amigos da escola e solidariedade sazonal, vale lembrar que a raiz desses problemas não está na forma como eles se manifestam, mas nos processos estruturantes destes: o desenvolvimento do capitalismo.

## A NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO

Nesse universo contraditório, a educação básica pode ser um elemento coadjuvante necessário para que os pobres tenham participação política. No entanto, não pode ser uma educação sem compromisso, porque se fortaleceria o controle, a dominação, a dualidade estrutural do sistema educacional brasileiro (projetos e qualidade de educação diferenciados para pobres e ricos). Portanto, a validade de se discutir a educação básica oferecida aos pobres, a partir da tessitura política das relações de parceria entre Estado, mercado e ONGs, exige que se vá além da constatação dos problemas e se aponte para a superação destes.

A defesa da escola pública com qualidade social não é uma luta inglória iniciada nos anos 30 e em constante reedição pelos fóruns de defesa da escola pública e educadores, entidades, movimentos sociais, que se mantêm no campo da luta pela construção de uma educação emancipadora, mas uma necessidade que deve se contrapor à tradição excludente e elitista.

Essa luta deve revelar a quem interessa um projeto de educação, que, a partir dos números publicados por fontes oficiais (MEC/INEP), demonstra o quão distante se está da qualidade necessária e o quanto o pobre fracassa nessa caminhada pelo saber. Se os *slogans* dos anos 90, *Todos pela educação e Toda criança na escola*<sup>59</sup>, foram anunciados à sociedade e às esferas de governos estaduais e municipais como prioridade, se o discurso do Estado, dos organismos internacionais, de empresários e de ONGs, nos anos 90, foi competente em reconhecer que a educação era a alternativa para a erradicação da pobreza, para alavancar o

---

<sup>59</sup> Documento do MEC, publicado em 2003, reiterou que, em 2001, havia um quadro de dramática insuficiência no desempenho dos alunos regularmente matriculados nas redes de ensino fundamental. O MEC vem avaliando uma queda progressiva nos padrões de rendimento escolar, ao longo dos últimos anos. Segundo o SAEB (2001), há cerca de 59% dos alunos de 4.<sup>a</sup> série do ensino fundamental, com desempenho crítico na leitura, ou seja, quatro anos de escolarização e elas ainda estão analfabetas.

desenvolvimento, garantir a cidadania participativa, fomentar a empregabilidade, evitar o trabalho infantil, etc., pouco, em termos qualitativos, ocorreu.

Desse modo, é pertinente continuar o questionamento acerca do compromisso ético do trabalho desses novos protagonistas sociais, porque ora se voltam aos interesses das parcerias (financiadores), ora se dizem comprometidos com os sujeitos em nome dos quais são feitas essas parcerias, e ora se abrigam sob o Estado.

Demo (1986) diz que estamos tão acostumados a planejar a vida econômica e social do País sem a participação civil que o povo não faz falta (a não ser quando é preciso votar) ou é 'tão ignorante' que devemos decidir por ele.

Nesse aspecto, vale questionar essa efervescência de organizações não-governamentais, para toda e qualquer necessidade ou problema inerente à educação e à pobreza ou às demais mazelas provocadas pelo capitalismo. Na atual conjuntura, é necessário que se evidencie a necessidade da luta organizada por um Estado democrático, mesmo que se saiba que o Estado, por si só, não o será. Cabe lutar-se a partir dos movimentos sociais por uma outra postura do Estado, o que significa declarar a luta contra o capitalismo e não organizar passivas manifestações com a intenção de humanizar o capital para humanizar o Estado. Não se mudará o modo de produção das relações sociais, em todas as suas dimensões, e nem se distribuirá a riqueza produzida apenas com parcerias ou tomando-se assento nos conselhos e cargos da máquina estatal. No entanto, é esse fato que está em jogo, a produção e a apropriação da riqueza sob suas diversas modalidades. De onde se pode concluir: não há como alterar a estrutura social com voluntarismo e imediatismo.

Essa é uma constatação pertinente: não há participação política, mudança, desenvolvimento, educação e associativismo fortes sem a participação construtiva e orgânica dos pobres. O que se tem é o surgimento de fóruns e mais fóruns em que intelectuais lançam suas teses e fazem as leituras de mundo, as mais distintas, em nome desses sujeitos excluídos

ou incluídos nessa lógica, algo como massa disforme a que se dá forma e da qual se retira seu conteúdo.

Finalmente, o terceiro setor (neste, as ONGS) não assume o perfil que seu discurso ideológico quer traçar, compondo uma trilogia com o Estado e o mercado; ele é uma função necessária e de intermediação entre o Estado, o mercado e a pobreza estrutural. Na sua ação, ao invés de acabar com a pobreza, ele a legitima como natural, promovendo-a a mercado de trabalho para os diversos interessados (governo, empresários, intelectuais, elites com tempo livre para o voluntariado social etc.) em pobreza, ou como costumam dizer, nos excluídos.

O ampliado terceiro setor e suas ONGS está perpassado pela contradição e diversidade e não há como concentrar uma direção do todo. As relações dentro desse amplo universo se constituem num arco de parcerias que podem efetivar-se ou alternar-se, cotidianamente, conforme os interesses em jogo. Por exemplo, um grupo de ONGs pode atuar numa rede de relações com outras organizações do terceiro setor no combate à prostituição infantil, mas pode divergir e se separar, também, quanto à legalização do aborto ou do casamento entre homossexuais, ou na luta pelos direitos da mulher (conforme o país, a cultura política, religiosa) ou cotas para negros e pobres em universidades.

Pode-se dizer que é um setor configurado por múltiplas determinações e, talvez, o que unifique seja a ordem capitalista, na qual, apesar de algumas ONGs combaterem, estão todos incluídos.

Escamotear a realidade constitutiva que promoveu a expansão do chamado terceiro setor e a ampliação e fortalecimento das ONGs como protagonistas das causas sociais só é possível se passarmos a “vender” a idéia dessas organizações transformadas na sociedade civil, como um fenômeno a-histórico, supraclassista e, sobretudo, a-político. Finalmente, silenciar-se-ia quanto a sua natureza privatista/mercantil e fortalecer-se-ia a imagem filantrópico-voluntária, tão em moda em épocas de acirrada pobreza.

O motivo pelo qual o associacionismo das ONGs está em moda é fundamentalmente político-ideológico, tal qual o anúncio da qualidade do privado e a precarização do público. Em síntese, busca-se retirar e esvaziar todo o teor político dos âmbitos econômico e social e, assim, afetar a política educacional e sua promoção aos pobres.

A síntese de tal situação corresponde a um misto de neoliberalismo e social-democracia, comuns a essa época da chamada terceira via, terceiro setor, terceira revolução tecnológica, terceirização, fortalecimento do setor terciário, re-colonização do terceiro mundo e outras classificações não incluídas no objeto desta reflexão.

A maioria das ONGs, mesmo aquelas consideradas progressistas, encerram as circunstâncias do novo trato das questões sociais. Ou seja, as políticas sociais pretendidas pelo Estado e executadas pelas ONGs tornam-se um produto do movimento da economia de mercado.

Quando se trata da educação, não há um só projeto, mas projetos em disputa e é nesse mesmo espaço do Estatal que os pobres têm a possibilidade de, organizados, conquistarem direitos – a exemplo do que se conquistou na Constituição de 1988 (direito de greve, salário creche, licença maternidade e paternidade, concursos de provas e títulos, piso salarial e carreira para educadores, e diversas conquistas na LDB 9394/96), mesmo que estes avanços limitados tenham sido postos em cheque, logo a seguir, pela Reforma do Estado.

É nessa relação Estado e sociedade que os estudantes e professores podem lutar por uma escola e por uma universidade públicas, por mais verbas, bolsas de iniciação científica, profissionalização, alfabetização, educação de jovens e adultos, educação do campo, capacitação, salários e carreira para o magistério; em que os pais podem lutar para fazer valer a conquista do direito constitucional de exigir a escola com qualidade para seus filhos e em que o trabalhador pode vislumbrar a continuidade de sua escolarização e qualificação profissional.

Não se nega que haja atitudes políticas comprometidas com a educação, porém quando se fala de ações fragmentadas, localizadas, via trabalhos sociais (de ajuda), movimentos específicos incentivados por interesses particulares, não se coloca como horizonte da reivindicação e da luta os reais interesses dos pobres e nem a ruptura com as atuais relações sociais capitalistas (esta às vezes sequer é citada), mas comumente o terceiro setor e suas organizações anunciam pretender humanizar o capitalismo, ao dar face humana à globalização, como algo que veio para ficar e que não há como superar. Aos pobres resta a aceitação passiva dessa condição.

Esse conjunto de apelos ideológicos contribuem para justificar a aceitação a-crítica do empresário-cidadão-amigo-da-escola que atua, harmoniosamente, com a mãe-desempregada-palafitada pela causa comum aos dois: promover a educação básica aos pobres, sem qualquer questionamento crítico. Ao contrário, há uma relação de subserviência e até de gratidão, que, por vezes, se transforma em votos.

As ONGs procedem de modo a fortalecer as teses que fundamentam a diminuição do Estado público, da lógica da governabilidade, da crise de arrecadação, da filtragem de demandas ao Estado, quando subdividem entre si as diversas manifestações de miséria, todas com uma origem bem conhecida, o sistema capitalista.

As lutas ampliadas e de solidariedade classista das reivindicações por educação e outros direitos dos anos 70/80 tendem a ser substituídas por ações pontuais nos anos 90, visando a objetivos e ações localizadas.

Ver a questão apenas do ponto de vista conjuntural não resolve um problema que é também, e principalmente, estrutural. A pobreza só pode ser vencida se se aponta como horizonte a educação com qualidade social, o engajamento produtivo e a participação política desses excluídos, ou seja, a ação política estrutural deve ser capaz de erradicar aquela conjuntura desfavorável.

## PALAVRAS FINAIS

Os argumentos apontados como causa do fracasso do Estado ante as políticas econômicas e sociais, naquele momento, e a necessidade de buscar parcerias com o setor privado (a crise tributária originada pela baixa arrecadação, pela cobrança de altos e variados impostos para os pobres e setores não proprietários do capital e a baixa taxação das grandes riquezas) não convencem, tendo em vista os mecanismos da privatização implementados e a avidez e rigor com que o Estado tem controlado a economia e tem buscado arrecadar cada vez mais. Não é sem razão que se concorda com Boron (1995) quando este diz que na América Latina os Estados capitalistas foram competentemente fortes para desmontar suas empresas públicas, podar suas agências administrativas, privatizar os serviços, obstruir e fragilizar sindicatos e cortar vigorosamente o orçamento público com gastos sociais, e surpreendentemente débeis na hora de organizar um regime tributário minimamente eqüitativo e que obrigasse os capitalistas a pagarem impostos num valor e proporção aproximada à que prevalece nos países avançados.

Diversos autores (Boron (1995), Petras (2000), Anderson (1995), Antunes (1999), Draibe (1993), Montaña (2002), Santos (2000) e Silva (2002)) indicaram que os governos latino-americanos seguiram a orientação dos governos e das economias e forças políticas que dominam no mundo. Eles se transformaram em porta-vozes do neoliberalismo, porque se fizeram laboratórios de testes da viabilidade desse projeto.

Sabe-se que esse modelo de economia e política para os países centrais significou muito mais protecionismo de suas economias e violação das relações de mercado por meio dos organismos internacionais (BM, FMI, OMC, disciplinadores gestores das economias terceiro-mundistas) e de grandes empresas, da privatização de informações no campo da

ciência e tecnologia (estas se configuram como segredo de Estado), do controle dos países pobres pelo endividamento interminável, entre outras formas de agressão aos países da periferia. Não obstante, permanecem os discursos dos governos locais a anunciar as vantagens de uma economia de mercado, livre de todos os valores e determinações que possam impedir os interesses dominantes.

Ao mesmo tempo em que se diminui o Estado brasileiro no campo da promoção de políticas sociais, sob reformas econômicas e políticas, paralelamente os organismos internacionais representativos do grande capital expressam uma paradoxal preocupação com a crescente pobreza e educação no mundo, com a garantia de sistemas democráticos (mesmo que sob invasões bélicas), exigindo dos Estados políticas sociais substanciais e do mercado uma maior sensibilidade para que se minimizem a miséria a pairar sobre o mundo.

Decerto pode haver um Estado que resolva os problemas sociais que incorrem em pobreza para a maioria, mas, certamente, não é o Estado atual, porque este continua a contribuir para o agravamento destes.

Por fim, acredita-se que esta reflexão sobre as ONGs, a educação e a pobreza é uma tarefa da qual o campo das ciências sociais, especialmente os educadores brasileiros, não podem fugir; devem, ao contrário, assumi-la, visando estimular o debate, sob pena de se banalizar uma questão tão complexa e extremamente ligada à promoção de políticas sociais, destacadamente, a política educacional.

## REFERÊNCIAS

- ACTIONAID BRAZIL'S. **Pobreza tem cura**. Brasil: ActionAid Brazil's, 2001.
- ALENCAR, Chico. (Org.). **Direitos mais humanos**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- ANDERSEN, Gosta Esping. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n.35, p. 73 – 111, 1995.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.
- ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000. p.41 - 73.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **ONGS: Identidades e desafios atuais**. São Paulo: Autores Associados, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Carta de Princípios da ABONG e Estatuto da ABONG**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/abong.htm>>. Acesso em: 28 fev. de 2002.
- \_\_\_\_\_. **ABONG e PAD lançam Manual de Fundos Públicos 2001**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/abong/documentos/cartaprincipios.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2002.
- \_\_\_\_\_. **Informes Abong**. Disponível em: [http://www.abong.org.br/novosite/busca\\_result.asp?cdm=486&caderno1=Informes Abong](http://www.abong.org.br/novosite/busca_result.asp?cdm=486&caderno1=Informes Abong). Acesso em: 18 de fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Lista de Organizações filiadas a ABONG**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/abong/documentos/cartaprincipios.htm>>. Acesso em: 28 de fev. 2002.
- ARMANI, Domingos. **Comentários ao levantamento de instituições que prestam serviço às ONGs brasileiras**. São Paulo: ABONG, 2001. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/artigos/domingo.htm>>. Acesso em: 28 de fev. 2002.
- \_\_\_\_\_. **Breve mapa do contexto das ONGs brasileiras**. São Paulo: ABONG, 2001. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/artigos/domingo.htm>>. Acesso em 28 fev. 2002.
- ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO PROGRAMA CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. **Programa capacitação solidária: uma contribuição para o fortalecimento da sociedade civil**. São Paulo, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Atividade [da] Capacitação Solidária**. Brasília, 2000.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR –SINDICATO NACIONAL. **É possível dar face humana à globalização e à guerra?** Disponível em: < <http://www.andes.org.br/artigos/.htm>>. Acesso em 20 de fev. 2002.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA PUC-SP. O consenso de Porto Alegre: como foi o maior evento contra o neoliberalismo. **PUC Viva Revista**, São Paulo, ano 3, n.12, abr./jun. 2001.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA-SEÇÃO SINDICAL. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: FIOD, Edna Maciel; GONÇALVES, Maria Esmênia Ribeiro. (Orgs.). **Autonomia Universitária: a universidade pública gratuita em tempos de transição social**. Santa Catarina: [s.n.], 2000. p.8-17.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. **É possível dar face humana à globalização e à guerra?Carta aberta aos militantes sindicais e populares participantes do FSM-2002**. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.andes-sn@andes.org.br](mailto:www.andes-sn@andes.org.br)>. Acesso em: 09 jan. 2002.

ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE DA PERIFERIA. **ONGs e Estado: a difícil relação em torno da ação alfabetizadora de adultos**. São Luís, 1988.

ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS-SEÇÃO SINDICAL DO ANDES-SN. **A nova LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394/96**. Belo Horizonte, 1997.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; vol. 56)

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, **Caderno Dívida externa**, São Paulo, n. 06, 1994.

BAVA, Silvio Caccia. O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XXI. São Paulo: Autores Associados/Abong, p. 41-86, 2000.

BEDIN, Gilmar Antonio. A sociedade internacional contemporânea: as relações internacionais em transformação. In: – **A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2001. p. 269 - 369.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERTONHA, João Fébio. Distribuir riqueza ou socializar a pobreza? **PUC Viva Revista**, SP. São Paulo, ano 5, n.18, p. 14-16, nov. 2002 a jun. 2003.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996 (Questões da nossa época; v.56).

BIRD/BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiencia: (el desarrollo en la práctica). Washington, DC: Bird/Banco Mundial, 1994.

BORÓN, Atilio. A Sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.63-118.

\_\_\_\_\_. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1989.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br.htm>> Acesso em 20 de fev. 2001.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br.htm>>. Acesso em: 19 de mar. 2003.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de estatísticas educacionais -1990 a 2002.** Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br.htm>>. Acesso em: 12 de jan. 2005

\_\_\_\_\_. **Resultados finais do censo escolar-1990 a 2002.** Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/básica/censo/escolar/resultados.htm>>. Acesso em: 13 de jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Projeto crédito fundiário e combate à pobreza rural.** Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Brasileira:** políticas e resultados. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Educação Brasileira:** políticas e resultados. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da educação. **Toda criança aprendendo.** Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais.** Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Fundo de Fortalecimento da Escola. **Boletim Técnico,** Brasília, ano 7, 57, Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para todos.** Brasília, 1993. (1.ª versão )

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano nacional de educação.** Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional de educação profissional:** trabalho e empregabilidade. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para todos: 1993 - 2003**. Brasília, 1993. (versão atualizada).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa toda Criança na escola**. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sistema Avaliação da Educação Básica: 1997 a 1999**. MEC/INEP/DAEP. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/inep>>. Acesso em: 14 de jan. 2002.

\_\_\_\_\_. **Simpósio estratégias de mobilização** – Educação para todos/Todos pela educação. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Presidência da República **Plano Plurianual, 2000-2003**: dispõe sobre a política do governo Fernando Henrique Cardoso para o Brasil nos seus quatro últimos anos de governo. Brasília, 2000.

BRASLAVSKY, Cecília (Org.). **Aprender a viver juntos**: educação para a integração na diversidade. Brasília: UNESCO, 2002.

BOVERO, Michelangelo. O ‘modelo hegel-marxiano’. In: BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1991. p.107-179.

CABRAL NETO, Antônio. Política Educacional Brasileira: novas formas de gestão In: YAMAMOTO, Oswaldo A.; CABRAL NETO (Org.). **O Psicólogo e a escola**. Natal: EDUFRN, 2000, p. 25-57.

\_\_\_\_\_. O projeto político-pedagógico na gestão descentralizada. **Gestão em Ação**, Salvador, v.4, n. 2, p. 15-26, jul./dez. 2001

\_\_\_\_\_. ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. **Revista em Aberto**, Brasília, v.17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado**: base e superestrutura: relações e mediações. Tradução: Dagmar M. L. Zibas. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

\_\_\_\_\_. El ajuste estrutural y la evolución del mundo de la enseñanza. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 114, n. 6, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, Cláudio Moura. **VEJA**, São Paulo, v. , n., p. 7-10, mês, 1994.

CAMPOS, André. et al. (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Cortez, 2003. v. 2

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Formação do educador no Maranhão nos anos 90: estudo de políticas e programas**. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - , Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2002.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Marketing para o social**. Ceará, 1996.

CENTRO DE COMPETÊNCIA PARA EMPREENDEDORES SOCIAIS ASHOKA-McKINSEY. **Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais**. São Paulo: Peirópolis, 2001.

CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Políticas públicas para a educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, set. 2002, São Paulo: Cortez; Campinas, CEDES, 2002.

\_\_\_\_\_. Educação: de direito de cidadania a mercadoria – novas leituras sobre o público e o privado/mercantil. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 24, set., 2003. Número Especial.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. **ONG parceira da escola**. São Paulo: CENPEC, 1999

\_\_\_\_\_. **Parcerias e responsabilidade social**. São Paulo: CENPEC: Instituto Ethos, 1999.

CHAIM, Célia. Marketing social: Gugu e Faustão juntos. **Istoé**, São Paulo, n. 1743, p. 74, fev. 2003.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOMSKY, Noam; DIETERICH, Heinz. **A sociedade global: educação, Mercado e democracia**. Blumenau: Editora da FURB, 1999.

CHOSSUDOVSKY, Michel. Pobreza global no final do século 20. Construir políticas de educação contra a barbárie neoliberal. **PUC Viva Revista**, São Paulo, ano 3, n.12, abr./jun. 2001.

COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. **Vale Notícias**, São Luís, ano 2, n. 15, nov./dez. 2001.

CONTEXTO & EDUCAÇÃO, 1992.

COSTA, Wagner Cabral da. Novo tempo/Maranhão novo: quais os tempos da Oligarquia? In: SOUSA, Moisés Matias Ferreira de. **Os outros segredos do Maranhão**. São Luís: Estação Gráfica, 2002. p.13-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1979.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.27).

\_\_\_\_\_. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.61)

\_\_\_\_\_. **Aprendizagem no Brasil**: ainda muito por fazer. Porto Alegre: Editora Mediação, 2004.

DELORS, Jacques et al. **Educação**: um tesouro a descobrir. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.

DRAIBE, M. Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas - dossiê liberalismo/neoliberalismo. **USP**, São Paulo, n.17, mar./abr./maio, p.86 – 101, 1993

DIAS, Edmundo Fernandes et al. **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ELIZIÁRIO, Andrade. **Nova ofensiva do capital sobre o trabalho**. Salvador: Universidade Católica de Salvador, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1991.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan (Org.). **História**. São Paulo: Ática, 1989.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relumé/Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. **OSCIP – Organização as sociedade civil se interesse público**: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.) **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, Oliveiros S. et al. Dossiê liberalismo/neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo n. 17, p. 6-175, mar./abr./mai, 1993.

FIOD, Edna Maciel & GONÇALVES Maria Esmênia Ribeiro. **Autonomia Universitária: a universidade pública gratuita em tempos de transição social.** Santa Catarina: APUFSC-Sind, 2002.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

FREITAS, Luís Carlos de. A internalização da exclusão. **Educação & Sociedade**, São Paulo. v. 23, 2002. Número Especial.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA. Caminhos que constituem o programa crer para ver. **Cadernos Crer para ver**, São Paulo, n. 5, 2001.

\_\_\_\_\_. Caminhos que constituem o programa crer para ver. **Cadernos Crer Para Ver**, São Paulo, n.6, set. 2002.

FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFMA. **Relatório: 1997-1998.** Maranhão, 1999. Relatório Impresso.

\_\_\_\_\_ **Relatório: 1997-1998.** Maranhão, 1999. Relatório Impresso

\_\_\_\_\_ **Relatório: 1999** (nov. 1998 a out. 2000). Maranhão, 2000. Relatório Impresso

\_\_\_\_\_ **Relatório: 2000.** Maranhão, 2001. Relatório Impresso

\_\_\_\_\_ **Relatório: 2001.** Maranhão, 2002. Relatório Impresso

\_\_\_\_\_ **Relatório: 2002.** Maranhão, 2003. Relatório Impresso

\_\_\_\_\_ **Relatório: 2003.** Maranhão, 2004. Relatório Impresso

FUNDAÇÃO W. K. KELLOGG. **Programação para a América Latina e Caribe.** Brasil, 2000.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Educação para todos: e as ONGs?.** Unijuí, 1992.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância: 1993.** Brasília, DF, 1993.

GARCIA, Joana et al. **Sociedade e Políticas: novos debates entre ONGs e universidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GONÇALVES, Reinaldo. Organização Mundial do Comércio. In: – **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas.** São Paulo: Contexto, 2000.

GONH, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, nov. 1998.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas.** Tradução: Manuel Cruz. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil: 1964/1985.** São Paulo: Cortez, 2000.

GRUPO BANCO MUNDIAL (WORLD BANK). **Oportunidade e riscos na globalização da América Latina e do Caribe.** Disponível em: <http://wbln0018.worldbank.or.../4188348A7C4173408525699D0080525C?>. Acesso em: 21 fev. 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HADDAD, Sérgio. (Org.). **ONGs e universidade: desafios para a cooperação na América Latina.** São Paulo: ABONG; 2002.

HECK, Selvino. ONGs: voluntários pela transformação social. **Mundo Jovem**, Porto Alegre, p.14, maio, 2001.

HOBSBAWM, Eric J. **Sobre história.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOUTART, François. Eles sabem que são culpados. **Fórum**, São Paulo, n.6, p. 10-12, 2002.

KING, S. Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 53-76, , out. 1988.

KUENZER, Acácia Zeneida et al. **Planejamento e educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção questões da nossa época; v.21)

LACHANCE, Daniel. La educación en los pueblos de las américas. **CEA HOY**, México, n. 6, p. 53-59, ago. 2000.

LAGE, Nilson; CHERNIJ, Carlos. Filhos da pobreza. **ISTOÉ**, São Paulo, n. 1744, p. 70-72, 2003.

LAVINAS, Lena. **Documento de base URB-AL 10**. Alagoas: [s.n.], 2004.

LEAL, Rogério Gesta; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de (Orgs). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

LEHER, Roberto. Políticas públicas: possibilidades e entraves para a retomada de projetos alternativos ao capitalismo dependente. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 12, n. 28, p. 7-11, 2002.

LENIN, Vladimir. **Karl Marx Friedrich Engels: as três fontes e as três partes constitutivas do Marxismo – Carta a um camarada**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

LESSA, Armando S. N. Agroecologia, participação social e desenvolvimento sustentável. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.4. n.1/2, p. 51-69, jan./dez. 2000.

LIMA SOBRINHO, Barbosa . Delírio (Neo)liberal: a real face do capitalismo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, set. 1999.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOWY, Michael. **Método dialético e teoria política**. Tradução: Reginaldo Di Piero. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1989.

LUKÁCS, György. **História e Consciência de classe: estudos de dialética marxista**. Rio de Janeiro: Elfos Ed.; Porto, Portugal: Publicações Escorpião, 1989.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

MARANHÃO. Gerência de Desenvolvimento Humano/Gerência Adjunta para Educação. **Diretrizes e estratégias para a política educacional do Estado do Maranhão: 1999 – 2002**. São Luís, MA: GDH, 1999.

MARIE CLAIRE, São Paulo, p. 18-20, 2003.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (Org.). **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis, RJ: Vozes-CLACSO, 2000.

MARX, K. **Prefácio a 1.ª edição de O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1987 a (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. **Posfácio da 2.ª edição de O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1987 b (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. A questão Judaica In: –. **Manuscritos económicos-filosóficos**. Portugal, Lisboa: Edições 70, 1989.

\_\_\_\_\_. Introdução [*à crítica da Economia Política*] In: –. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_; ENGELS, F. **A miséria da Filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

MENEZES, Luís Carlos de. **Universidade sitiada: a ameaça de liquidação da universidade brasileira**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

MEREGE, Luiz Carlos; BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Orgs.). **Terceiro Setor: reflexão sobre o marco legal**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia, DF: Idéia Editora, 2001.

MONTAÑO, Carlos. Das ‘lógicas do Estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’: Estado e ‘terceiro setor’ em questão. **Serviço Social & Sociedade**, ano 20. n.59, p. 47-79, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTORO, Tânia Siqueira. (Coord.). **Comunicação e mobilização social**. Brasília, DF: UnB, 1996.

\_\_\_\_\_. **Comunicação, Cultura, cidadania e mobilização social**. Brasília, DF, UnB, 1997.

MORAIS, José Luís Bolzan de. Direitos humanos, direitos sociais e justiça: uma visão contemporânea. In: LEAL, Rogério Gesta; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. p.160-225.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001. 256 p.

NAVES, R. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: – PINSKY, J.; PINSKY, C.B. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

OFFE, Claus. A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: –. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. A privatização da gestão da educação pública na reforma do Estado brasileiro. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 12, n.28, p. 7-11, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Brasil: da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. In: – .ABONG. **ONGs: identidade e desafios atuais**. Campinas: autores Associados, maio, 29-40 2001 (Cadernos Abong, 27).

\_\_\_\_\_. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática. In: –.FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2000.

PAULA, João Antonio de. A produção do conhecimento em Marx. **Cadernos ABESS**, São Paulo, p. 17-42, 1992.

PAULO NETO, José. A controvérsia paradigmática nas ciências sociais. **Cadernos ABESS**, São Paulo, p. 7-15, 1992.

\_\_\_\_\_. **Marxismo impenitente: contribuição à história das idéias marxistas**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. **Serviço social & Sociedade**. São Paulo, ano 24, n. 73, mar., 2003.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, William César Castilho Pereira. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática**. Belo Horizonte: Vozes, 2001.

PETRAS, James; VIEUX, Steve. As armadilhas da privatização. In: PETRAS, James. **Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina**. São Paulo: Xamã, 1999, p. 37-57.

\_\_\_\_\_; VELTMEYER, Henry. **Hegemonia dos Estados Unidos no novo milênio**. Tradução de Jaime A Clasen e Ricardo A Rosenbusch. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. O papel das ONGs hoje. Terrorismo ou Terrorismo: falsa questão para aqueles que estão aqui pela humanidade. **PUC Viva Revista**. São Paulo, ano 4, n. 15, jan./mar., 2002.

\_\_\_\_\_. **Império e políticas revolucionárias na América Latina**. Tradução: Carmem Cacciacarro. São Paulo: Xamã, 2002.

PLAN WORLDWIDE ANNUAL REVIEW 2001 [da] **Plan International**, United Kingdom, 2001.

POLANYI, Karl. **A grande transformação - as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica, São Paulo, 1996.

RICO, Elizabeth de Melo. O empresariado, a filantropia e a questão social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, nov., 1998.

RODRIGUES, Greice. Quadro negro. **Istoé**, São Paulo, n. 1746, p. 39, mar. 2003.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. **O papel da educação na construção da sociedade maranhense**. São Luís: Instituto do Homem, 1991.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o estado providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

RUIZ, Antonio Ibañez. Educación para dirigentes vs educación para dirigidos: la dualidad educativa en Brasil. . **CEA HOY**, México, n.6, p. 113-134, ago. 2000.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_ O poder, cadê o poder? ensaios para uma nova esquerda. São Paulo: Boitempo, 2000.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O Tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_ Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993. (Coleção Estudos Brasileiros)

SETÚBAL, Maria Alice (Org.) **Educação básica no Brasil nos anos 90: políticas governamentais e ações da sociedade civil**. São Paulo: CENPEC, 2001.

SILVA, Ademir Alves da. A assistência social em três cenários. **PUC Viva Revista**, São Paulo, ano 4, n.13,p. 52-55, jul./set. 2001.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O padrão de proteção social e reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.4. n.1/2, p. 27-50, jan./dez. 2000.

SOARES, Nicolau; MASSAD, Anselmo. Educação ruim é projeto. **Fórum**, São Paulo, n.4, p. 20-21, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

SOUSA, Paulo Renato. Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000. **Revista de La CEPAL**, n. 73, p.67-82, abr. 2001.

TEDESCO, Juan Carlos. El rol del estado en la educación. In: FRANCO, Maria Laura P. B.; ZIBAS, Dagmar M. L. (Orgs.) **Final do século: desafios da educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1990. (Biblioteca da Educação. Série 1. Escola; v. 9).

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

TORO, José Bernardo. O Banco Mundial apenas empresta dinheiro; os governos é que erram ao empregá-lo. (Entrevista). **Presença Pedagógica**, Rio de Janeiro, v. 7, n.39, p. 5-17, maio/jun. 2001.

TRINDADE, Hélgio. (Org.) **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999.

\_\_\_\_\_. WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Brasília, 1996.

VEIGA, Sandra Mayrink; RECH, Daniel. **Associações: como constituir sociedades sem fins lucrativos**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001.

VELOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; SILVA, José Graziano da. (Coords.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição: (1985-19995)**. Brasília: Plano, 2000.

XAVIER, Maria Elizabeth; RIBEIRO, Maria Luisa; NORONHA, Maria Olinda. **História da educação: a escola no Brasil**. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender Ensinar)

WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1990. v.2

VASCONCELOS, Frédi. O bê-a-bá da transformação. **Fórum**, São Paulo, n. 9, p. 26 - 27, 2003.

VIKTOR, Mariana. Quem tem fome tem pressa: escolas podem desempenhar papel fundamental na campanha para levar comida a todos os brasileiros – só falta botar a mão na massa. **Revista Educação**, São Paulo, ano 6, n. 69, p. 32 -41, jan. 2003.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **The language of hope: communities in action**. USA: W.K Kellogg, 1993.

\_\_\_\_\_. **Promovendo o desenvolvimento regional na América Latina e Caribe**. São Paulo, 1993.