



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

**IMPLICAÇÕES DO TERCEIRO SETOR NO  
DEBATE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: um  
estudo a partir do Programa “Amigos da Escola”**

Mauricio Luis Silva Garcia

Belém – PA  
2009

**Mauricio Luis Silva Garcia**

**IMPLICAÇÕES DO TERCEIRO SETOR NO  
DEBATE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: um  
estudo a partir do Programa “Amigos da Escola”**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção de título de Mestre em Educação.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha F. A. Monteiro dos Santos**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –**  
• **Biblioteca Profa. Elcy Rodrigues Lacerda/Instituto de Ciências da  
Educação/UFPA, Belém-PA**

---

Garcia, Mauricio Luis Silva.

Implicações do terceiro setor no debate da gestão democrática:  
um estudo a partir do Programa “Amigos da Escola”;  
orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos  
Santos. \_ 2009.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do  
Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Belém, 2009.

1. Comunidade e escola – Brasil. 2. Educação e Estado – Brasil.  
3. Participação social – Brasil. I. Título.

**CDD - 21. ed.: 371.19098115**

---

**Mauricio Luis Silva Garcia**

**IMPLICAÇÕES DO TERCEIRO SETOR NO DEBATE DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA: um estudo a partir do Programa “Amigos da Escola”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Terezinha F. A. Monteiro Santos.

**Banca examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos – UFPA  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Dalila Andrade Oliveira – UFMG  
Examinadora

---

Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araújo – UFPA  
Examinador

Avaliado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

***Ao meu refúgio, minha fortaleza e  
minha paz, à minha família. Meu  
pai e minha mãe. Meus irmãos.  
Todos vocês que me deram força  
para que eu pudesse continuar  
minha jornada.***

***“A luta pelo alcance de uma escola pública que consiga dotar a população de um mínimo de saber compatível com uma vida decente não é responsabilidade desta ou daquela pessoa ou instituição, mas de todos os cidadãos de uma sociedade civilizada”.***

***Vitor Henrique Paro (Por dentro da Escola Pública. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2000).***

## AGRADECIMENTOS

É muito importante lembrarmos aqueles que nos acompanharam por todo este árduo caminho que foi fazer essa dissertação. Desde o primeiro momento, ainda quando da inscrição para o processo seletivo da turma de 2007, eles estiveram presentes: a turma de formandos do Curso de Pedagogia da Universidade do Estado do Pará, meus alunos, os quais fizeram o papel do amigo para quem a gente sempre conta o que se passa conosco. Márcio Fábio, Lidiana, Lívia Maria, Andréia Santos, Cínara, Márcia Gusmão, Leidiane Rodrigues, Marinéia, Eduardo, Nildo, Fagner Celestino, Polyana, Elaine Riker, Cíntia Maduro, Girlane Lourenço, Marcela Nogueira, Suzana, Ângela, Alessandra, Carla Irecê, Samira Andrade. Em nome desses alunos deixo meu agradecimento a todos os estudantes da UEPA, que dividiram comigo os momentos de felicidade e também os de tristeza.

Meu pai, o senhor Milton Sales e, minha mãe, a senhora Maria de Belém, mosqueirenses de raiz, ensinaram-me a ser o que eu sou, humilde, leal, honesto. Deram-me a oportunidade de ter uma educação de qualidade, mesmo enfrentando todas as dificuldades por que passa uma família pobre nesse país. Entenderam meus motivos para estar ausente, embora sempre estive presente em suas orações e preces. Aos meus irmãos: Maria da Luz, pela força e pelas orações, possibilitando a recuperação da fé em Cristo; ao meu irmão Marcos Leôncio, exemplo de homem, irmão e pai (às vezes), meu muito obrigado mano; e ao meu irmão Marcelo Lúcio, pela acolhida, moradia e apoio, sempre presente nos momentos de apertos. Não poderia deixar de falar também dos meus sobrinhos amados, que mesmo sem entenderem, foram fundamentais para a alegria e revigoração de seu tio.

Respeito, dedicação, amizade, carinho e sinceros agradecimentos à Professora Terezinha Monteiro, pela minha “adoção”, pelos “puxões” de orelha merecidos, pelos momentos de reflexão teórica e de incentivo nessa difícil caminhada. Pela sensibilidade que demonstrou em suas orientações, pelos longos diálogos compartilhados entre encontros, telefonemas e e-mails, enfim, professora, eu lhe agradeço muito.

A todos os professores do ICED, meus sinceros agradecimentos. Especialmente aos professores Ronaldo Lima e Josenilda Maués, pelos conselhos de incentivo e pela militância sempre firme na defesa da educação.

À Conceição Mendes – Secretária da Pós do ICED, imbuída de sentimentos, sobretudo de muita amizade, sensibilidade e competência. Obrigada pela atenção, pela paciência, em que por diversas vezes solicitei a sua colaboração.

A todas as bolsistas do Grupo de Pesquisa do Observatório de Gestão Democrática – Observe e do Laboratório de Gestão Escolar Democrática (LAGE) do ICED, Bruna, Heloisa, Simone, Bárbara, pelos momentos de descontração e de estudos também.

Compartilho este momento de felicidades, claro, com as amizadas conquistadas nesses dois anos de mestrado, na companhia da turma de 2007. Sem a ajuda de vocês não seria possível o cumprimento dessa jornada. Vocês foram fundamentais na recuperação da vontade de concluir o curso. Os momentos divididos de angústias, depressão, também de alegria, felicidade, os “namoricos” nas mesas dos bares, tudo isso reflete no amadurecimento científico e pessoal de todos nós. A vocês: Zaíra, Vanilson, Ana Paula (Liderança), Luciana, Zé Carlos (meu irmão postiço), Andréa, Izabel, Celeste, Jorge Eiró, Dani Vasco, Clarice Leonel, Scheillinha, Elaine, Raquel, Adal, Leila, Rosângela, Cristiano, Sandra, Charles, Dani Caldas, Róbson e Regina.

Celebro esse momento e agradeço a todos os meus amigos verdadeiros que estiveram comigo nesta curta e longa caminhada: Jean, Ricardo, Max e Gisele, meus amigos de infância. Maílson, Marcelinha, Rodrigo Moraes (meu vereador), Wallace Moraes, Anderson Maia, Márcio Nascimento, Vanderlei, Marlon D’Oliveira, Roberta, Mayana Bezerra, Flávia Berredo, Adriana Rosa, Cynara Áreas, Carla Araújo, Kelly AINETTE, Soliane Fernandes, Renata Lopes, Cleiton, todos vocês também fazem parte disso. Muito Obrigado.

E, finalmente, quero agradecer de forma muito especial a esse amigo que nunca me deixou só. Mesmo eu acreditando estar só, Ele estava por perto. Ele é meu refúgio e minha armadura. Meu Deus, a Ti eu me prostro e dedico toda honra e toda a glória.



## LISTA DE SIGLAS

**ANPED** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

**APM** – Associação de Pais e Mestres

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BM** – Banco Mundial

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CENPEC** – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

**CNE** – Conselho Nacional de Educação

**CONSED** – Conselho Nacional de Secretários de Educação

**EXNEPE** – Executiva Nacional dos Estudantes de Pedagogia

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FUNDEB** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

**FUNDEF** – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

**GECD** – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**MEC** – Ministério da Educação

**ONG** – Organização Não-governamental

**PAE** – Programa Amigos da Escola

**PCEP** – Participação da Comunidade na Escola Pública

**PDRE** – Plano Diretor da Reforma do Estado

**RSE** – Responsabilidade Social Empresarial

**SEDUC** – Secretaria Estadual de Educação do Pará

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNDIME** – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a política de incentivo à participação da comunidade na gestão escolar como um instrumento de democratização da gestão a partir das parcerias firmadas com organizações do terceiro setor. Defini como objeto de estudo o Programa “Amigos da Escola”. Fiz a análise desse Programa, seus pressupostos, sua prática e sua articulação com o debate em torno da gestão democrática. Tal objeto surge no contexto de redefinição de estratégias de participação social e de modelos de gestão das instituições públicas a partir da reestruturação produtiva do capital. Dessa maneira, tomei como ponto de partida a seguinte pergunta: de que forma as ações das parcerias redefinem o papel do Estado, da sociedade civil, alterando a disputa em torno do controle social da coisa pública? Portanto, a análise que propus requereu uma metodologia adequada a esse estudo. O tipo de estudo adotado foi o estudo crítico dos documentos de referência do Programa “Amigos da Escola”. Escolhi a pesquisa documental como a estratégia de coleta de dados. Como fonte de pesquisa, analiso as cartilhas de orientação do Programa “Amigos da Escola” para a participação de voluntários e da formação de gestores voluntários. Essas fontes permitiram uma análise qualitativa dos conceitos escolhidos como categorias, dentre os quais apresento: controle social, gestão democrática, participação e autonomia. Tal Programa incentiva uma participação ressignificada nos termos de uma solidariedade voluntária apolítica e descompromissada com a qualidade da educação. Também me permite afirmar uma ausência de controle social por parte da comunidade escolar.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Participação; Controle Social.

## ABSTRACT

This research had as objective to analyze the politics of incentive to the participation of the community in the pertaining to school management as an instrument of democratization of the management from the partnerships firmed with organizations of the third sector. I defined as study object the Program "Friends of the School". I made the analysis of this Program, estimated its, practical its and its joint with the debate around the democratic management. Such object appears in the context of redefinition of strategies of social participation and models of management of the public institutions from the productive reorganization of the capital. In this way, I took as starting point the following question: of that it forms the actions of the partnerships they redefine the paper of the State, of the civil society, modifying the dispute around the social control of the public thing? Therefore, the analysis that I considered required an adequate methodology to this study. The type of adopted study was the critical study of documents of reference of the Program "Friends of the School". I chose the documentary research as the strategy of collection of data. As research source, I analyze cartload of orientation of the Program "Friends of the School" for the participation of volunteers and of the formation of voluntary managers. These sources had allowed a qualitative analysis of the chosen concepts as categories, amongst which I present: social control, democratic management, participation and autonomy. Such Program stimulates a participation meaning in the terms of a non-political and appointment voluntary solidarity with the quality of the education. Also it allows to affirm an absence me of social control on the part of the pertaining to school community.

Key words: Democratic management; Participation; Social control.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E TERCEIRO SETOR: REFLEXÕES TEÓRICAS .....	26
1.1 Educação, educações, mas o que é educação? Caminhos propostos ....	26
1.2 Em busca de um significado: a gestão democrática e as políticas educacionais dos anos de 1990 .....	29
2 TERCEIRO SETOR, MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO .....	50
2.1 O Terceiro Setor: configurações, impasses e reflexões conceituais .....	50
2.2 A participação social: dos movimentos sociais aos novos modelos de participação social .....	59
2.3 A cidadania e o direito no contexto da participação social .....	70
3 TRILHANDO O CAMINHO DO “AMIGOS DA ESCOLA”: ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES ÀS ESCOLAS .....	79
3.1 Breve consideração a respeito da relação entre Trabalho e Educação ...	79
3.2 O papel da televisão na educação pela via da RSE da Rede Globo de Televisão .....	85
3.3 A abordagem conceitual do Programa “Amigos da Escola”: participação e gestão democrática .....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	110
REFERÊNCIAS .....	116

## INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa é a política de incentivo à parceria na escola pública como componente do projeto de descentralização da gestão escolar, a partir da análise do Programa “Amigos da Escola”, patrocinado pela Rede Globo de Televisão, por meio da Fundação Roberto Marinho, em parceria firmada com as secretarias estaduais e municipais de educação do Brasil.

Nosso encontro com a temática da gestão escolar numa perspectiva democrática deu-se diante do processo de militância no movimento estudantil. Enquanto integrante da Executiva Nacional dos Estudantes de Pedagogia – EXNEPE, durante o período de 2000 – 2003, tínhamos como bandeira de luta a defesa de um ensino público de qualidade. Esta bandeira passava por intermédio da defesa de uma gestão escolar democrática e pela valorização dos profissionais da educação. A atuação da executiva dos estudantes se deu a partir da crítica às políticas ditas “modernizadoras” do então Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Uma dessas políticas foi criada em seu gabinete, o Programa “Comunidade Solidária”<sup>1</sup>, e tinha na coordenação a ex-primeira dama Ruth Cardoso.

O ano de 2001 foi eleito, pela UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura –, como o ano internacional do voluntariado. Comemorava-se, também, no Brasil, 500 anos do descobrimento pelos portugueses de nossa terra (*sic*). Toda esta festa foi propícia para a construção de um sentimento de cidadania, que estava relacionado a um determinado tipo de protagonismo individual.

Como parte de um movimento de juventude, não nos era possível compreender esse processo de convocação da juventude para prestar “ajuda” ao Estado e ao próximo por meio do trabalho voluntário. A Executiva Nacional dos Estudantes de Pedagogia – EXNEPE criou uma campanha nacional de

---

<sup>1</sup> O Programa Comunidade Solidária, inicialmente, era um programa oficial de governo, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi a oficialização do público não-estatal. Hoje, a Comunidade Solidária é uma organização não-governamental que atua desenvolvendo projetos educacionais em parceria com outras Ongs e também municípios e estados brasileiros.

mobilização, em 2000, que se chamou “Amigos da Escola, Inimigos da Educação – campanha em defesa da valorização dos profissionais da educação”. Esta campanha tinha como objetivo denunciar a prática da adoção do trabalho voluntário na escola pública como substituição de um dever do Estado em promover uma educação de qualidade.

Em 2002, tivemos a oportunidade de fazer o curso de pós-graduação *lato-sensu* em Gestão Escolar, na Universidade do Estado do Pará – UEPA. Durante o curso, foi possível apreender mais ainda sobre a gestão escolar e a política educacional no Brasil. Desenvolvemos, então, um estudo de caso na escola Donatila Lopes, situada no bairro da Pedreira, periferia de Belém.

Este estudo<sup>2</sup> teve como preocupação identificar as práticas de ação voluntária dos “Amigos da escola”, no interior da escola selecionada, e como os profissionais reagem a tais práticas. As conclusões às quais chegamos, naquele momento, foram de que a escola não havia sido consultada, segundo informações da direção, quanto ao seu ingresso no Programa, o que inviabiliza qualquer processo de sensibilização e democratização, já que a transparência na condução da gestão não foi concretizada. Também ficou perceptível que a maior parte dos voluntários é de pessoas da comunidade ao redor ou pais de alunos.

No Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA pudemos aprofundar ainda mais os estudos em políticas educacionais e gestão educacional. Desenvolvemos, então, sob a orientação da professora Terezinha Fátima Andrade Monteiro Santos, o projeto de pesquisa aqui apresentado.

Esta pesquisa teve por objetivo a análise das implicações do terceiro setor no debate da gestão escolar democrática, fundamentalmente a partir da identificação das parcerias como uma estratégia de (des) regulação social por parte do Estado através da utilização do referencial político-conceitual do

---

<sup>2</sup> A monografia de especialização foi defendida no ano de 2003 e teve como orientador o professor M. Sc. José Roberto Silva. O título da monografia foi: Gestão escolar e trabalho voluntário: (d)eficiência em uma escola pública.

público não-estatal<sup>3</sup>. Tal referencial reconfigura o debate em torno de categorias históricas de luta para os movimentos sociais, principalmente os da educação, tais como democratização da gestão, participação, controle social, autonomia, etc. Tudo isso sob o contexto da (contra) reforma do Estado (BORON, 2001)<sup>4</sup> e de sua articulação com os princípios do neoliberalismo<sup>5</sup> em sua nova faceta, chamada de Terceiro Setor.

Este estudo torna-se relevante não só para a compreensão de questões atuais da política educacional em geral, mas, também, para o entendimento da materialização dessas políticas, decorrentes de alterações nas estruturas de financiamento e de decisão associadas à redefinição do papel e da ação do Estado. Principalmente da ação e/ou intervenção das instâncias não-estatais na educação e do que se entende por autonomia, descentralização e participação.

O fato é que as escolas são reconfiguradas e passam a se adequar aos paradigmas ditos “modernos”, copiados, sobretudo das organizações privadas, trazendo a idéia de mais eficiência/eficácia, modelos de gestão mais “flexíveis”, etc. Cabe destacar que a necessidade de se investigar essas idéias, com o objetivo de desconstruir discursos que são ideológicos e, portanto, compreendidos numa dada história, que, também, não é determinista, mas uma possibilidade que se quer hegemônica.

Portanto, o Estado também é modificado e reajustado às novas demandas sociais, assumindo o papel de parceiro na consecução de políticas públicas fundamentais com organizações sociais públicas e privadas e, também, com uma nova forma de organização, a pública não-estatal. Estado e sociedade civil são chamados a desenvolverem novas formas de contrato

---

<sup>3</sup> Apresenta-se esta categoria como política e conceitual por representar o discurso da superação da crise do capitalismo na contemporaneidade. Mais adiante trazemos uma discussão com os teóricos que analisam essa categoria.

<sup>4</sup> O autor analisa a reforma do Estado na América Latina e a concebe como um processo de desestruturação do aparelho do Estado e da perda de direitos, por isso define a reforma como uma contra-reforma.

<sup>5</sup> O neoliberalismo configura-se num rearranjo do capitalismo para a superação da crise do Estado de bem estar social dos anos de 1950-1970. Podemos identificar a adoção das políticas neoliberais em governos como a Inglaterra, de Margareth Thatcher; os EUA, de Ronald Reagan; na América do Sul, o Chile, de Pinochet; e o Brasil, de Fernando Collor de Melo.

social, agora concebido sem as contradições, o conflito de classes em nome do “bem comum”.

Nessa perspectiva, o pensamento de Gramsci é fundamental para se compreender a noção de Estado e de sociedade civil. Inicialmente, é destacável que ele amplia a concepção de Estado do “marxismo clássico”. O pensador italiano mostra que a luta política nas sociedades atuais se dá menos “contra” o Estado do que no Estado. Este se apresenta como instância mediadora de interesses de classes, em vez de mero representante da classe dominante (GRAMSCI, 1989).

Nele, portanto, os antagonismos se manifestam. Ao lado dos aparelhos coercitivos do Estado (sociedade política), Gramsci destaca os aparelhos privados de luta ideológica. Ele destaca duas esferas no interior da superestrutura: a sociedade civil e a sociedade política. Trata-se de esferas distintas, mas articuladas, do ponto de vista do domínio de classes. A sociedade política é o conjunto de aparelhos com os quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência. Já a sociedade civil tem como base material os aparelhos privados de hegemonia, cuja função é exercer o poder hegemônico através do consenso e direção da classe social no poder. Destaca-se a imprensa em geral, os sindicatos, igrejas, escolas e, sobretudo, os partidos políticos como fulcro da ação coletiva (Idem).

Desta forma, é no âmbito da sociedade civil que a disputa em torno da hegemonia de classe se dá, ressaltando-se que a sociedade civil, no sentido gramsciano, não se separa do Estado, contrariando, portanto, a tese defendida por alguns teóricos intérpretes de Gramsci, que classificam o modelo teórico de Gramsci como tripartite: sociedade civil, Estado e estrutura. A sociedade civil, nesta análise, ocuparia um lugar intermediário entre o Estado e a estrutura.

Montaño (2005) afirma que esta forma de compreensão do modelo teórico gramsciano permite o equívoco de identificação de uma aproximação conceitual entre sociedade civil e terceiro setor, uma vez que o terceiro setor se localiza entre o primeiro setor, representado pelo Estado (burocrático e ineficiente), e o segundo setor, identificado com o mercado (ávido por lucro).



Para este autor, o terceiro setor tem uma funcionalidade política e ideológica ao neoliberalismo, por escamotear os verdadeiros interesses desse debate, já que em nome de um possível “bem comum” retiram-se as contradições de classe presentes no conceito gramsciano de sociedade civil.

Este “bem comum” tem o sentido de ajuda mútua por meio de ações voluntaristas e solidárias. Portanto, se destina a ajudar, sobretudo, as classes sociais mais pobres de recursos (cultura, educação, saúde, etc.) e minimizar a situação de pobreza dessas classes. Esta idéia se coaduna com a identificação das escolas cadastradas no Programa “Amigos da Escola”. A maioria está localizada em zona de concentração de pobreza. Ou seja, na grande periferia de Belém, o que nos forneceu subsídios para problematizar essa condição. O que é demonstrado pelo quadro seguinte:

ESCOLA	REDE	NÍVEL ESCOLAR
Prof. <sup>a</sup> Maria Gabriela Ramos Oliveira	Estadual	Fundamental e Médio
Dona Alzira Teixeira de Souza	Estadual	Fundamental
R. C. Monsenhor Azevedo	Estadual	Fundamental
General Gurjão	Estadual	Fundamental
Educandário Jesus de Nazaré	Estadual	Ed. Infantil
Prof. <sup>a</sup> Palmira Gabriel	Estadual	Médio e Fundamental
Vereador Manuel Matos Costa	Estadual	Fundamental
Mário Barbosa	Estadual	Fundamental e Médio
Centro Educacional e Comunitário da Vovó Cacique	Comunitária	Sem informação
Padre Marcos	Estadual	Fundamental
Prof. <sup>a</sup> Ruth dos Santos Almeida	Estadual	Fundamental e Médio
Prof. Helder Fialho Dias	Municipal	Fundamental
Escola Comunitária Maria de Nazaré	Comunitária	Sem informação
Virginia Alves da Cunha	Estadual	Fundamental

**Quadro 01 – Escolas cadastradas no Programa Amigos da Escola em 2007**

Fonte: Amigos da Escola, on-line.

A partir desta representatividade, o problema da pesquisa – voluntariado representado pelo Programa “Amigos da Escola” – pode ser entendido como uma política pública, sem a participação do Estado, mas por meio de uma ação coletiva da sociedade civil, em que esse espaço é caracterizado como um espaço de luta hegemônica? (GRAMSCI, 1989).

Neste trabalho, a participação é pensada como um efetivo controle social, em que a sociedade e/ou os movimentos sociais articulados com uma proposta de transformação social radical de ruptura com o capitalismo avançando para outro tipo de sociedade, a sociedade socialista, possa efetivamente participar da coordenação de ações de transformação (MÉSZÁROS, 2005).

Dessa forma, as questões que norteiam o trabalho fazem parte do processo histórico-social concreto de disputa pelo controle social. Estão vinculadas ao movimento do real. Assim sendo, as questões apresentam-se da seguinte maneira: o que significa neste período particular do capitalismo, de redefinições no papel do Estado para com as políticas sociais, de passagem para a sociedade civil da execução dos direitos sociais materializados em políticas, o Programa “Amigos da Escola”?

Cabe ainda destacar a noção de Estado em que esta análise foi trabalhada. O Estado enquanto instituição pensada a partir da modernidade. Ou seja, a organização da sociedade para as produções capitalistas, abarcando, em uma dimensão ampla, o conjunto dos organismos públicos e privados de dominação burguesa.

O Estado é pensado a partir da teoria marxista, a qual o concebe como a instituição que assegura e conserva a dominação e a exploração de classe. Marx (2001, p. 31) analisa o desenvolvimento histórico da burguesia:

Cada uma das etapas de desenvolvimento da burguesia foi acompanhada de um progresso político correspondente. Estado (ou ordem social) oprimido sob o domínio dos senhores feudais, armado e autônomo da comuna, aqui uma cidade-república independente, ali um terceiro estado tributário da monarquia; depois, durante o período manufatureiro, um contrapeso à nobreza na monarquia de estados ou absoluta, base principal das monarquias em geral, a burguesia acabou por conquistar, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, o domínio político exclusivo no moderno Estado parlamentar. O executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerir os negócios coletivos de toda a classe burguesa.

O Estado tem sua definição configurada a partir do caráter coercitivo presente nele. E está subordinado e limitado por forças e pressões externas.

Dessa forma, o Estado é realmente um agente ou uma ferramenta cujo movimento e força vêm de fora dele (BOTTOMORE, 1996).

Já em *O Dezoito Brumário de Luis Bonaparte* (1984), Marx atribui certa autonomia ao Estado e uma independência relativa à sociedade e governá-la da maneira pela qual as pessoas que o controlam acham conveniente e sem alusão a qualquer força da sociedade diferente do Estado. Nesta obra é possível perceber um amadurecimento em relação ao Manifesto Comunista do conceito de Estado, revelando, também, o movimento histórico do Estado e sua definição.

Em Gramsci (1989) o conceito marxista de Estado é ampliado. No Estado está presente tanto a sociedade política (partidos, exército, estado, etc.) quanto a sociedade civil. Esta divisão, para além da fragmentação, permite conceber a disputa em torno do controle social do Estado pelas classes antagônicas: burguesia e proletariado. De fato, o conceito-chave para entender esta luta será o de Hegemonia.

A hegemonia, para Gramsci (1989), não é um sistema formal fechado, absolutamente homogêneo e articulado (estes sistemas nunca ocorrem na realidade prática, só no papel, por isso são tão cômodos, fáceis, abstratos e esmiuçados, mas nunca explicam os acontecimentos numa sociedade particular determinada). A hegemonia, pelo contrário, é um processo que expressa a consciência e os valores organizados praticamente por significados específicos e dominantes, num processo social vivido de maneira contraditória, incompleta e até muitas vezes difusa. Numa palavra, a hegemonia de um grupo social equivale à cultura que esse grupo conseguiu generalizar para outros segmentos sociais.

A hegemonia é idêntica à cultura, mas é algo mais que ela, porque, além de tudo, inclui, necessariamente, uma distribuição específica de poder, de hierarquia e de influência. Como direção política e cultural sobre os segmentos sociais "aliados" influenciados por ela, a hegemonia também pressupõe violência e coerção sobre os inimigos. Não é apenas consenso (como habitualmente se pensa numa análise trivial social-democrata do pensamento

de Gramsci). Por último, a hegemonia nunca é aceita de forma passiva, está sujeita à luta, à confrontação, a toda uma série de "safanões". Por isso quem a exerce tem que renová-la continuamente, reelaborar, defender e modificar, procurando neutralizar o adversário, incorporando as suas reivindicações, embora desembaraçadas de toda a sua periculosidade.

Se a hegemonia não é um sistema formal fechado, as suas articulações internas são elásticas e deixam a possibilidade de operar sobre ele a partir da crítica ao sistema, da contra-hegemonia (à qual a hegemonia permanentemente se vê obrigada a resistir). Se a hegemonia fosse absolutamente determinante – excluindo toda a contradição e toda a tensão – seria impensável qualquer mudança na sociedade.

Assim, ao refletir analiticamente sobre as relações de poder e de forças que caracterizam uma situação, Gramsci (1989) parte duma relação "econômica objetiva" para passar, em seguida, à dimensão especificamente política e cultural, na qual se constrói a hegemonia.

Portanto, no pensamento de Gramsci, "economia", "política-cultura" e "guerra" são três momentos internos de uma mesma totalidade social. Não se podem separar. São graus e níveis diferentes de uma mesma relação de poder, que pode resolver-se, tanto num sentido reacionário (mantendo o atual tipo de sociedade) como num sentido progressivo, através de uma revolução.

Deste modo, o conceito de hegemonia em Gramsci ajuda-nos a compreender o problema proposto neste estudo. O Programa "Amigos da Escola" se insere nesta disputa de consentimento, disputa em torno da hegemonia, uma vez que a sociedade, *como um todo orgânico e unitário, se explica a partir da base econômica, mas não pode ser reduzida inteiramente a ela, pois tal redução implicaria a negação da ação política e da própria hegemonia* (GRAMSCI, 1989).

A partir da Constituição Federal de 1988 foram criados mecanismos legais de implementação de uma gestão democrática, tais como: conselhos escolares, eleição de diretores, assembléias escolares, exemplos de ações

voltadas à gestão democrática. Apesar disso, não basta induzir a criação de espaços de participação; é preciso verificar em que condições essa participação se dá.

A democratização da escola está relacionada à democratização do Estado, do espaço público. Este, por sua vez, tem seu conceito reconfigurado. O público não se limita mais ao estatal. Saviani (1996) defende a idéia de que é preciso cautela ao definir o “público” e/ou o “privado” na sociedade capitalista, pois ambos os conceitos acabam se completando, já que no estado capitalista, o objetivo é “apresentar os interesses privados (da classe dominante) como expressão ‘genuína’ do interesse público (do conjunto da sociedade). Em outras palavras, trata-se de organizar o poder privado (de uma classe) na forma de poder público (o Estado)”. A educação entendida como questão de interesse coletivo faz com que a sociedade se mobilize para cobrar ações do Estado e tomar iniciativa por si mesma.

A escolha pelo tema partiu do pressuposto de que não basta ter fórmulas mágicas que, postas em prática, conseguiriam solucionar de vez o problema da carência escolar em nosso meio. É preciso identificar as perspectivas da comunidade escolar e dos “Amigos da Escola”, seus discursos, suas práticas como agentes vivenciadores de suas próprias ações.

Sendo assim, a relevância desta pesquisa encontra-se não só no objeto de estudo, o Programa “Amigos da Escola”, mas por tratar-se de temática nova e que vem sendo discutida em eventos importantíssimos de pesquisa em educação, como a Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED<sup>6</sup>.

Mantivemos diálogo com diversos autores que discutem a gestão como política (SANTOS, 2007; PARO, 1996, entre outros), a gestão democrática, a participação, a não-participação (LIMA, 2001), o terceiro setor (MONTANO,

---

<sup>6</sup> Foi possível fazer um levantamento nas últimas reuniões da ANPED de trabalhos relevantes que abordam a temática dos “amigos da escola”. Este levantamento foi feito considerando o período disposto no sítio da própria associação na internet ([www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)) que vai da 23ª reunião anual, em 2000, à 30ª reunião anual, em 2007. Dentre os trabalhos, gostaria de destacar os de CALDERÓN (2007), LÉLIS (2005), SILVA (2004), SOUZA (2004).

2005), e outros que contribuíram com a análise da problemática proposta e que permeiam toda a discussão nos capítulos que se seguem neste trabalho.

Em função do objeto de análise e das questões norteadoras da pesquisa, utilizamos o procedimento teórico-metodológico da análise documental e bibliográfica numa perspectiva crítica textual. Desse modo, são analisados os fascículos de n<sup>os</sup>. 1 e 2.

A metodologia proposta para o estudo dos fascículos foi a de análise documental e bibliográfica, numa perspectiva crítica textual. Desse modo, qualquer texto escrito traz, para o leitor, uma carga de ansiedade em relação ao entendimento, quanto à atenção e pertinência da racionalidade e da adequação ao espaço social, no sentido de que são vários os modos como se vê, como se ouve, como se fala e como se lê a realidade; dependendo dos aspectos que a circundam, e que fazem parte da construção desse leitor, no plano real dele – leitor.

A palavra é a mediadora entre o social e o individual que lhe permite sentir, viver e entender, ou não, o seu pertencimento e contextualização. Ou seja, o desenvolvimento da linguagem e do pensamento se dá a partir da premissa de que o discurso humano acontece num mundo social plural, e que vão se estabilizando gêneros do discurso, tanto os ligados às situações do cotidiano, quanto às simples ou complexas situações da vida social. O ser humano, portanto, ao revelar-se, ao interagir com seu interlocutor, o faz pela ação e pelo discurso (Moraes, 2003).

Moraes (2003a) também alerta para a importância da análise textual na compreensão dos dados que embasam a pesquisa qualitativa. Para que seja desenvolvida a análise de discurso, parte-se dos estudos da enunciação, que é a transformação da língua em discurso, por um sujeito. Esse discurso produzirá um diálogo, para haver um contínuo processo de interação entre quem fala e quem ouve. Portanto, o eu e o tu, na busca da construção do nós, tem como mediador o discurso expresso pelo texto. O foco é o ciclo da análise textual, que permite o exercício de elaborar sentidos. E os textos são os significantes, exprimem sentidos simbólicos. O texto, pois, é o locutor, e a ação, o seu

significado. Significado que estará diretamente relacionado ao tempo-espaço em que ocorre; à subjetividade de quem fala; e aos aspectos objetivos do enunciado:

Toda análise textual concretiza-se a partir de um conjunto de documentos denominado corpus. Esse conjunto representa as informações da pesquisa e para a obtenção de resultados válidos e confiáveis, requer uma seleção e delimitação rigorosa. Seguidamente não trabalhamos com todo o corpus, mas é necessário definir uma amostra a partir de um conjunto maior de textos. O corpus da análise textual, sua matéria-prima, é constituído essencialmente de produções textuais. Os textos são entendidos como produções lingüísticas, referentes a determinado fenômeno e originadas em um determinado tempo. São vistos como produtos que expressam discursos sobre fenômenos e que podem ser lidos, descritos e interpretados, correspondendo a uma multiplicidade de sentidos que a partir deles podem ser construídos (MORAES, 2003a, p. 193-194).

Observou-se, ainda, que, conforme relatam Potter & Wetherell (1987), citados por Gill (2000),

[...] pode ser útil pensar a análise como sendo construída em duas fases relacionadas. Primeiramente, há uma procura por um padrão nos dados. Isso vai se mostrar na forma tanto da variabilidade (diferenças entre as narrações), quanto da consistência. Em segundo lugar, há a preocupação com a função, com a criação de hipóteses tentativas sobre as funções de características específicas do discurso, e de testá-las frente aos dados (GILL, 2000, p. 254).

A Coleção do Programa “Amigos da Escola” foi lida várias vezes e, para proceder à análise textual qualitativa, sem perder de vista a unidade central da análise, atentou-se para a importância de definir as categorias:

[...] As categorias na análise textual podem ser produzidas por diferentes metodologias. Cada método apresenta produtos que se caracterizam por diferentes propriedades. Por outro lado, cada método também traz já implícito os pressupostos que fundamentam a respectiva análise. O método dedutivo, um movimento do geral para o particular, implica construir categorias antes mesmo de examinar o corpus de textos. As categorias são deduzidas das teorias que servem de fundamento para a pesquisa. [...] constituem as categorias a priori. [...] Já o método indutivo implica construir as categorias com base nas informações contidas no corpus. Por um processo de comparação e contrastação constantes entre as unidades de análise, o pesquisador vai organizando conjuntos de elementos semelhantes, geralmente com base em seu conhecimento tácito (MORAES, 2003a, p. 198).

A análise documental proposta anteriormente, na metodologia, apontava para a relevância da análise dos textos escritos, disponibilizados no *site* “Amigos da Escola”. Nem todo material documental pôde ser aqui analisado (e nem havia essa pretensão) e a opção foi, portanto, por direcionar as análises aos aspectos mais importantes e destacáveis, que permitiram que se examinasse a possibilidade de interação e convencimento em relação ao leitor, verificando suas implicações quanto à eficácia da comunicação, em conformidade aos pontos essenciais referentes ao tema.

Para acontecer a ação proposta no Programa “Amigos da Escola”, há várias sugestões de atividades, como: Estímulo à Leitura; Reforço Escolar; Saúde e Qualidade de Vida; Artes e Esportes; Inclusão Digital; Instalações e Equipamentos; e Gestão Escolar. Há sugestões, ainda, de campanhas de vários tipos de prevenção; campanhas contra a violência; além de arrecadações para ações de caráter assistencial, que sejam passíveis de serem viabilizadas, de acordo com as características do local onde a escola está inserida.

É importante destacar a Coleção que o *site* “Amigos da Escola” disponibiliza para aqueles que o acessam. São sete fascículos, enumerados com os títulos:

1. AMIGOS DA ESCOLA Voluntários e Parceiros
2. GESTÃO ESCOLAR um Trabalho Conjunto
3. REFORÇO ESCOLAR Construindo o Sucesso
4. ESTÍMULO À LEITURA o Prazer da Descoberta
5. ESPORTES E ARTES o Jogo da Imaginação
6. SAÚDE Por Uma Melhor Qualidade De Vida
7. INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS Cuidando da Escola



Tais títulos evidenciam a abrangência dos temas enfocados, em conformidade com o objetivo do PAE, que é o de “sensibilizar a sociedade brasileira sobre a importância da educação pública, mobilizando-a para o desenvolvimento de ações de voluntariado individual e de parcerias com a escola” (CENPEC, 2006, p. 2). E vai além, pois sua proposta visa desenvolver, em diferentes áreas, um trabalho conjunto. A Coleção é uma espécie de Manual de Instruções.

Convém frisar que não se trata de um posicionamento contrário ao trabalho voluntário. Mas que a prática do voluntariado na escola, a partir do Programa “Amigos da Escola” – PAE, apresenta-se como um trabalho forçado, no sentido de induzir um trabalho voluntário como um pré-requisito para as empresas na contratação de novos trabalhadores em nome da empregabilidade (SOUZA, 2007).

A análise documental também possibilitou relacionar com a bibliografia revisada o aprofundamento teórico, a fundamentação do Programa, os documentos e os registros relacionados à organização e execução do Programa “Amigos da Escola”.

Como resultado da pesquisa, apresentamos a organização desta dissertação em três capítulos. O primeiro capítulo faz uma abordagem conceitual acerca do trabalho voluntário, da responsabilidade social da empresa (RSE) e situa nesta análise teórica o Programa “Amigos da Escola” – PAE. Neste capítulo também tratamos da educação como um direito social adquirido historicamente e, nele, o da gestão democrática da educação. Esta concepção articula-se com a noção de controle democrático do Estado (PARO, 1998) pela população. Portanto, a participação consiste como participação nas tomadas de decisão, ultrapassando assim, os limites da democracia política (BOBBIO, 1992). No segundo capítulo apresentamos uma análise dos movimentos sociais e a luta pela participação social, descrevendo, ainda, suas características e história. A implicação do conceito de Organização não governamental - ONG na redefinição prática dos movimentos sociais também é analisada neste capítulo.

No terceiro e último capítulo analisamos, especificamente, os documentos referentes ao Programa “Amigos da Escola”. Inicialmente, tecemos uma breve consideração acerca da relação entre Trabalho e Educação, ambos entendidos como mediação da relação entre o homem e a sociedade, cuja finalidade é a emancipação cultural de sujeitos históricos (PARO, 1998). Em seguida, apresentamos o Programa detalhadamente, como os seus parceiros, sua missão e seu planejamento estratégico. Também procuramos diagnosticar a definição do conceito político-ideológico do terceiro setor, suas características, seus pressupostos teóricos. Neste capítulo utilizamos os ensinamentos de Montañó (2005) como fundamentação, o qual, a nosso ver, é a referência para se compreender o terceiro setor e o novo papel que determina ao Estado no que concerne à implementação e formulação de políticas sociais.

No fecho, apresento as considerações finais que apontam para a necessidade de refletir sobre os paradigmas que se invocam como novidades, mas que revelam práticas tão conservadoras como as que formalmente são negadas por elas próprias.

# **1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E TERCEIRO SETOR: REFLEXÕES TEÓRICAS**

Neste capítulo buscamos identificar o significado da gestão democrática e sua relação com o que se configura chamar de Terceiro Setor, compreendendo a gestão democrática a partir do que Paro (1998) define como um efetivo controle democrático do Estado pela população – o que corresponde à tomada de decisões pela população e a participação dela na gestão da escola.

A escola é o lugar em que, efetivamente, se dá a transmissão do saber sistematizado historicamente. A gestão é compreendida como mediação adequada a uma finalidade (PARO, 1998). É justamente essa finalidade que definirá que tipo de educação torna-se necessária para o sujeito que se pretende educar.

Apontaremos, então, primeiramente, um caminho teórico que tomamos como base para definir educação e o sentido aqui trabalhado para, posteriormente, analisar a Gestão democrática, o terceiro setor e as políticas educacionais que surgem, principalmente a partir dos anos de 1990.

## **1.1 Educação, educações, mas o que é educação? Caminhos propostos**

A educação é uma prática social eminentemente humana, “produto” do social e “processo” de interação entre indivíduo e sociedade. Pela educação o indivíduo é integrado à cultura e à sociedade existente, mas, simultaneamente, a educação possibilita a intervenção do ser humano no processo de mudança social (OLIVEIRA, 2003). Assim, a educação também pode ser definida como uma atividade adequada a um fim (PARO, 2000). A finalidade, portanto, da educação é a emancipação cultural do sujeito (PARO, 2000). Entretanto, a educação como mediação torna-se contraditória, conservação – do saber e da

cultura adquirida – e criação/emancipação – negação e superação do saber e da cultura existente (GADOTTI, 2000).

A educação passa a ser entendida como a apropriação do saber historicamente produzido e, também, como prática social que atualiza histórica e culturalmente o homem (PARO, 2000). Esta concepção de educação faz parte de uma visão do homem como ser histórico, criador de sua própria existência pelo trabalho. Porém, o trabalho, em seu papel mediador, embora categoria central, não é fim em si, mas o meio pelo qual o homem transcende a mera relação natural com o mundo.

Concordando com Ortega e Gasset (1987), este trabalho compreende que a relação entre o homem e a natureza ultrapassa o “meramente natural” (ORTEGA Y GASSET, 1987). As necessidades humanas são diferentes das necessidades naturais. Em “A Ideologia Alemã”, Marx reafirma essa concepção nos dizendo que o homem vive e necessita, além de viver, viver bem (MARX, 1999).

Isso tudo tem implicações mais do que importantes para uma educação escolar que tenha por finalidade a formação do sujeito. Primeiramente, é preciso definir qual a finalidade da educação escolar, ou seja, aquela sistematizada e transmitida pela agência criada para este fim (PARO, 2000).

Na sociedade capitalista, a escola tem uma função dual, isto é, tem uma dupla funcionalidade: ora objetiva a formação para o mercado de trabalho, ora objetiva o ingresso no ensino superior. A função social da escola torna-se, contrariamente a esses objetivos, a preparação para a própria vida, mas esta entendida como viver bem (ORTEGA Y GASSET, 1987), no desfrute de todos os bens criados socialmente pela humanidade.

O espaço educacional escolar passa a ser entendido como o tempo em que o sujeito permanece na escola e durante o qual a escola – enquanto agência formadora – cumpre um papel que lhe é específico, qual seja o de oferecer condições de construção de conhecimentos novos e de comprometer-se com a socialização do saber historicamente elaborado.

Torna-se necessário compreendermos o contexto vivenciado pelos educadores na atualidade. De um lado, os educadores são chamados a uma ação pragmática e ativista diante da realidade excludente no mundo do trabalho e no mundo da educação. São chamados a executar propostas de educação concebidas de modo aligeirado, sob pressão do próprio senso comum das classes populares que anseiam, urgentemente, por novas condições de sobrevivência, ou sob a pressão da demanda do capital, que anseia por novas formas de acumulação e de aumento de suas taxas de lucro. De outro lado, os educadores enfrentam os riscos de cair na sedução de propostas de ação educativa descoladas do real.

Somente a práxis, como elemento fundante de uma ação articulada entre teoria e prática (FRIGOTTO, 1996), é capaz de superar os desafios colocados pela sociedade imediatista do capital. Este autor contribui para este trabalho ao afirmar que:

[...] a ação humana, que tem a virtualidade de apreender densamente a realidade no plano do conhecimento e de promover mudanças no plano histórico-social é, pois, **crítico-prática** (grifo do autor). Ou seja, a reflexão e ação, teoria e prática tencionam-se e fecundam-se respectivamente, ainda que seja na prática que as teorias são testadas e reconstruídas e historicamente validada (FRIGOTTO, 1996, p. 159).

Nestes termos, a educação, em seu sentido amplo, é tomada como elemento emancipador do sujeito. Ela é meio, e não fim. Portanto, ela é instrumento de transformação social. No dizer de Saviani (1996, p. 19/20), a educação é *“uma exigência do e para o processo de trabalho”<sup>7</sup>, bem como é, ela própria um processo de trabalho”*.

De posse desta breve consideração acerca da educação e tomando estas considerações iniciais como posicionamento teórico deste pesquisador, apresento, a partir de então, uma busca do significado da gestão democrática e das políticas educacionais dos anos de 1990.

---

<sup>7</sup> Processo de trabalho é compreendido como o processo humano de produzir a sua própria existência, diferente da idéia de mercado de trabalho, que vê na força de trabalho uma mercadoria (SAVIANI, 1996).

## 1.2 Em busca de um significado: a gestão democrática e as políticas educacionais dos anos de 1990

A política educacional brasileira dos anos de 1990 secundarizou o papel do Estado e adotou como medidas básicas: o incentivo às grandes empresas para assumirem seus próprios sistemas de ensino; **a promoção de parcerias do setor público com o privado**; a adoção de escolas públicas por empresas. Além disso, difundiu-se a idéia de que o Estado deve agir na defesa do interesse nacional, amarrando as relações de trabalho entre ele, as empresas e os sindicatos para diminuir os custos e alcançar níveis crescentes de qualidade e de produtividade. Conseqüentemente, o modelo de administração privada deve ser assumido pela esfera pública, numa idéia de parceria:

Este discurso aproveita-se da omissão do Estado em fazer realidade a vontade política da Constituição e o aponta como atrasado, inerte, burocrático, centralizador e interferidor e apresenta-se a si como dotado de leveza, modernidade e descentralização, apontando a incorporação do moderno mais moderno junto a si.

Afora a auto-demonstração como paradigma, isto é, o privado moderno como modelo do público, não se pode deixar de considerar as possibilidades do uso do mercado como fonte, não de capacitação de recursos, mas de verdadeiros produtos educacionais. Afirmam, justificam-se, afirmando que produzem o melhor, o mais avançado e a um custo inferior do que o propiciado pelo Estado (CURY, 2007, p. 850).

Nesse contexto, o Estado elege novos parceiros, como os empresários e os meios de comunicação de massa (televisão, rádio, revistas, etc.), na defesa da “escola pública”. Surge, então, uma nova tendência na administração pública e privada: a parceria, entendida como compartilhamento de tarefas e de gestão entre os setores parceiros. Por exemplo: a escola e a associação comercial de um bairro. Entretanto, as parcerias acabam se limitando a atividades rotineiras, como a de manutenção de carteiras, atividades de lazer e de cultura, etc., e não alcançam atividades de decisão ou de gestão.

Nessa perspectiva, o voluntariado chama a atenção por se enquadrar nesse novo padrão de gestão escolar: o da parceria.

O Programa “Amigos da Escola” foi criado em 1999, pela Rede Globo<sup>8</sup> (TV Globo e emissoras afiliadas), a partir do projeto “Brasil 500 Anos”, em conjunto com o Programa Comunidade Solidária, e tem como objetivo o de contribuir com o fortalecimento da escola pública de educação básica por meio do trabalho voluntário e da ação solidária. É implementado em parceria com o “Faça Parte”, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), além de outras instituições. Pergunta-se: o que os “Amigos da Escola” se propõem a fazer?

- Mobilizar voluntário por meio de campanhas na TV e informar à população (pelo *site* e pelo telefone) quais escolas estão interessadas em receber voluntário;
- Divulgar boas experiências nos espaços jornalísticos da Rede Globo;
- Promover dias temáticos nacionais, que podem ser aproveitados pela escola para dinamizar suas atividades e projetos;
- Contribuir com subsídios para a direção da escola, fornecendo informações e auxílio para que a própria escola desenvolva suas competências para o melhor aproveitamento e organização das atividades. Empresas comprometidas com a educação de qualidade para todos ([www.amigosdaescola.com.br](http://www.amigosdaescola.com.br)).

A partir de informações iniciais coletadas na página do Programa na internet ([www.amigosdaescola.com.br](http://www.amigosdaescola.com.br)), acessado em 30 de abril de 2007, às 23h30, foi possível elencar algumas escolas<sup>9</sup> e identificar em que áreas as mesmas solicitam a atuação voluntária dos “Amigos da escola”. Eis algumas solicitações:

- Realização de eventos e ações pontuais;
- Atividades esportivas;
- Atividades artísticas/culturais;

---

<sup>8</sup> A rede globo de televisão está comemorando 44 anos de fundação. Esta empresa de comunicação foi criada em 1965, a partir da autorização concedida pelo governo ditatorial dos militares. Além de ser uma empresa de comunicação, a maior da América Latina, tem outros braços de ação, tais como a Fundação Roberto Marinho, além de outras organizações subordinadas.

<sup>9</sup> Essas escolas estão no quadro 01.

- Reforço escolar;
- Estímulo à leitura e escrita;
- Apoio administrativo;
- Infra-estrutura da escola;
- Saúde e qualidade de vida;
- Outras.

Estas demandas, que parecem com “produtos expostos numa banca de mercearia”, induzem a uma gestão possivelmente mais “autônoma” e “democrática”.

Concordamos com Santos (2006) que, ao tratar da gestão da autonomia financeira como componente da descentralização na escola pública, enfatiza o caráter mercadológico das noções de participação e de cidadania apregoadas pelo governo federal, o que afeta a noção de clientes-consumidores, tornando, portanto, em mercadorias os direitos sociais conquistados. A solução encontrada pelos defensores da reforma do estado foi a proposta da utilização de um conceito intermediário na relação entre Estado e mercado, que é a noção de “quase-mercado”, entendido como a introdução de concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas (ADRIÃO, PERONI, 2008). Foi a alternativa encontrada pelo próprio capitalismo ao problema do monopólio, tanto de Estado como de mercado; portanto, uma espécie de “terceira via”.

A “terceira via” tem sua origem no chamado “Novo Trabalhismo” inglês do então primeiro ministro britânico Tony Blair, e tem como suporte intelectual o teórico Antony Giddens. Para Antunes (2003), o Novo Trabalhismo “associa a preservação da social democracia e elementos básicos da teoria neoliberal” (ANTUNES, 2003, p. 95).

Para Giddens (2001, p. XX), o objetivo da “terceira via” é o de ajudar cada cidadão a buscar caminhos através do que ele chama “das mais importantes revoluções do nosso tempo: globalização, transformação na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza”. Percebe-se nessa definição dos objetivos da “terceira via” uma concepção individualista e focalizada em



ações de cunho pessoal, ou seja, o processo de transformações sociais dependerá de cada indivíduo, do seu esforço pessoal. As ações serão agora focalizadas e pontuais.

Essa concepção altruísta e voluntarista se materializa através de ações como os programas de voluntariado executados na escola pública, além de ressignificar categorias, como: participação, autonomia, gestão democrática, dentre outras. Concordamos com Santos (2008, p. 62) que afirma:

Ao introduzir a lógica do voluntariado na prestação dos serviços na escola, o Estado não apenas se exime da responsabilidade em arcar com as despesas financeiras destes serviços (transformando, por exemplo, os pais de alunos responsáveis pela realização voluntária dos serviços de marcenaria, pelos problemas hidráulicos e elétricos da escola), mas também dispensa um serviço especializado na realização das ações a serem executadas nas unidades de ensino, já que qualquer um pode executá-las, desde que tenha disposição, boa vontade e tempo para isto.

Essa concepção esteve articulada às políticas públicas educacionais dos anos de 1990, consistindo num rearranjo à crise do capital e a elaboração de pacotes “reformistas”, inclusive no tocante à educação, para solucionar o problema da crise do capital e/ou crise do Estado. Esta solução não estaria mais no mercado, muito menos no Estado, mas na sociedade civil organizada, por meio de ações de diversas organizações e atores diferenciados e que mantêm uma unidade, que é o fato de pertencerem à esfera privada.

A distribuição de encargos pelo Estado à esfera privada tem sido alvo de algumas críticas por parte de grupos que mantêm um posicionamento contrário às políticas de privatização (ANDES, EXNEPE, etc.). Entretanto, Costa (2005, p. 14) nos diz que “a mesma distribuição de serviços públicos entre associações comunitárias ou as chamadas ‘organizações não-governamentais’ (ONGS) não é objeto do mesmo tipo de reação”.

No contexto acima citado algumas políticas foram implementadas, no sentido de buscar apoio para a melhoria do ensino e da gestão nas escolas públicas. O incentivo – ora dado pelo Estado, ora pela sociedade civil – de um tipo de participação voluntarista por meio do Programa “Amigos da Escola”,

para que cada um faça a sua parte e torne-se um voluntário que ajuda a sua escola, se transforma em política pública de descentralização da gestão escolar. Tornando-se “amigos da escola”, esses indivíduos assumem para si a tarefa de reconstruir, de ressignificar, de tornar a racionalidade externa (PARO, 1990), isto é, a relação da escola com a comunidade, em que está inserida, mais eficiente, melhorando o desempenho da escola.

Ademais, a idéia da cooperação entre os setores público-privado na realização de obras e prestação de serviços esteve marcada por uma distinção clássica, segundo a qual o *público* identifica-se com o Estado e o *privado* com o mercado. Essa diferença – presente nos conceitos de público e privado – remonta à formação dos Estados nacionais, no século XV. Com isso, o público, que originariamente identificava-se com a polis grega e, que, portanto, era o espaço de ação do cidadão, sofre uma mudança de significação de seu conceito, passando a ser o espaço em que as relações são desiguais. O Estado passa a regular a vida do cidadão ao implementar normas (leis) que determinarão o comportamento do súdito ou cidadão (BOBBIO, 1992). Portanto, o público é o espaço onde o governo “impõe” regulações ao governado.

Já o privado, originariamente, estava relacionado ao surgimento do mercado. No Estado, o que regula as relações sociais são as leis. No mercado, as relações são reguladas por meio de contratos. Para Bóbbio (op. cit), esta é "a forma típica com que indivíduos singulares regulam suas relações no estado da natureza, isto é, no estado onde não existe ainda o poder público". Ou seja, onde não se faz sentir a ação do Estado.

Assim, a esfera na qual se dão as relações entre iguais é, agora, a sociedade civil, a sociedade de mercado, em última instância, a esfera privada, pois passa a ser normatizada por um contrato, que só existe com a anuência de todos os participantes. Nesse contexto é que se inicia a associação entre o Estado e o conceito de público, pois o público agora passa a ser pensado como o espaço de representação política, onde se dá a interação entre o governante e a sociedade.

A “cooperação” é entendida como uma força coletiva do trabalhador, ou seja, quando numerosos trabalhadores trabalham lado a lado, “seja num único e mesmo processo, ou em processos diferentes, mas relacionados” (MARX, 1996, p. XX). Para Bottomore (1996), Marx pensa a cooperação independente do modo de produção. Mais adiante, o autor reproduz o pensamento marxiano a respeito da “cooperação”. Diz Marx: “quando o trabalhador coopera sistematicamente com outros, livra-se dos grilhões de sua individualidade e desenvolve as possibilidades de sua espécie” (BOTTOMORE, 1996, p. 374). A cooperação é vista, portanto, em termos sociais (BOTTOMORE, 1996). A cooperação na sociedade capitalista tem seu sentido reificado. Pela necessidade de acumulação e produção da mais-valia, a cooperação é compreendida numa relação de valor de uso. Assim sendo, a cooperação visa o disciplinamento e o controle dos trabalhadores no processo de trabalho, com vistas à produção da mais-valia (BOTTOMORE, 1996).

No Brasil, os direitos sociais só foram regulamentados pelos governos ditatoriais dos militares, nos anos de 1960. No mesmo momento em que os direitos políticos eram suprimidos, o legislativo era fechado ou funcionava à mercê do poder executivo. Como consequência, tivemos uma supervalorização do poder executivo, que apontava para a onipotência do Estado frente aos interesses do público em geral (CARVALHO, 1995). Esse processo disseminou uma cultura política estatizante, que vinculava a resolução dos problemas coletivos ao poder do Estado. Nesse sentido, tudo o que era público era estatal.

Junto com as novas formas de ação coletiva vem a nova ocupação do espaço público, por um conjunto diversificado de atores e associações. A iniciativa privada sai em busca de mercados alternativos para a utilização de sua capacitação empresarial, financeira e administrativa na execução dos serviços públicos, até então de competência do Estado.

As sucessivas crises econômicas, desencadeadas nos anos de 1970, levaram a uma crise do Estado de bem-estar<sup>10</sup>. Em seu lugar vem surgindo a

---

<sup>10</sup> Para Pinto (2007), o Estado de bem-estar social assume uma característica diferenciada nos países periféricos. No Brasil, conforme o autor, guardando algumas particularidades com relação aos países

idéia de um Estado promotor do bem-estar social com a função de potencializar a participação da sociedade e compartilhar com ela a responsabilidade social, na medida em que, sozinho, “não pode” mais arcar com essa responsabilidade (OLIVEIRA, s/d).

Em contrapartida, a sociedade civil passa a não mais esperar do Estado a resposta única para a garantia de melhores condições de vida e bem-estar para o conjunto da sociedade. A sociedade civil organizada (instituições filantrópicas, ONGs, sindicatos, associações, etc.) passa a defender o interesse público e a construir novos parâmetros de coesão social e solidariedade, sobretudo a partir de seu fortalecimento como agente indutor da opinião pública.

Novas organizações passam a atuar como canal de representação popular, operando através de um sistema de redes que reúne o setor público, empresas, grupos ou organizações sob a forma de parcerias.

O Programa “Amigos da Escola” se enquadra neste contexto não como uma demanda popular, mas como uma forma de ação filantrópica empresarial<sup>11</sup> ligada à fundação Roberto Marinho, como uma nova forma de gestão de políticas sociais, realizada por meio de redes que envolvem um grande número de empresas privadas e governos federal, estaduais e municipais na promoção de projetos de saúde, educação, cultura, esporte, lazer e formação profissional.

Essa forma de gestão das políticas sociais engendra outra discussão sobre o novo papel do Estado e acaba direcionando para os requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais que tornem o Estado eficaz e eficiente, para ser capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam.

A reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global produziram profusa literatura sobre a crise do Estado. Alguns autores que se dedicaram a recuperar a origem histórica da crise e a analisar suas

---

centrais, denomina como uma política estatal “desenvolvimentista, tendo vigorado, grosso modo, no período entre a década de 1930 e a de 1980” (PINTO, 2007, p. 49).

<sup>11</sup> Mais adiante falaremos sobre a responsabilidade social empresarial.

características esforçaram-se para oferecer diagnóstico e soluções para os problemas encontrados (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999; DINIZ, 1997).

Estes autores enfatizam que a crise fiscal dos anos de 1980 impulsionou uma série de receituários das agências multilaterais de financiamento, principalmente do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que envolviam: privatização de empresas estatais, corte nos gastos públicos e sociais e estabilização monetária. Essas políticas de ajuste foram definidas a partir do fim das formas protecionistas de intervenção do Estado dos anos de 1950 e de 1960, pela multiplicação de subsídios e pelo excesso de regulamentação da economia, que geravam práticas políticas de “predação do social” (*rent-seeking*). Além disso, a forma burocrática de administração centralizada no Estado foi criticada, por essas agências, por ser um tipo de gestão rígida e ineficiente do aparato público (DINIZ, 1997).

No debate dos anos de 1990 acerca da redefinição das funções do Estado, surge a concepção de *governança* (*governance*). O termo pretende ampliar o conceito estritamente econômico de gestão pública, para alcançar uma visão mais abrangente que envolva interdisciplinarmente as dimensões econômica, política e social, no sentido de aumentar a capacidade do governo (DINIZ, 1997).

O novo modelo de atuação do Estado pressupõe, sinteticamente, que não se substitua a sociedade civil nem o mercado, mas que o Estado atue em conjunto com ambos, como um elemento de apoio, entendido assim como um Estado fomentador de iniciativas de ação (DINIZ, 1997).

Sob pressões advindas do sistema internacional, que redefiniu a agenda governamental nos anos de 1980 e de 1990, o empresariado brasileiro vem tendo que se adaptar ao seu novo papel político e social, que vai sendo definido a partir da reestruturação industrial. Novos canais de participação vão sendo criados à margem da estrutura corporativa oficial.

A presença de empresas estrangeiras no Brasil também tem interferido no aumento das ações sociais, isto é, ações de “responsabilidade social”. Além

de trazerem a experiência de atuação em atividades comunitárias para as filiais brasileiras, as empresas estrangeiras estão também preocupadas com a sua imagem após as privatizações e buscam mostrar uma face de empresa-cidadã para os consumidores brasileiros.

O termo “responsabilidade social” se fortalece e se constitui em torno da imagem da empresa, muito mais que em produtos. A reputação da empresa responsável é materializada nas estratégias de marketing e associa-se a idéia de “responsabilidade social” que significa o reordenamento empresarial em torno do aumento de lucratividade da empresa por meio da veiculação de uma imagem positiva junto ao mercado consumidor, tornando-se assim um “investimento altamente lucrativo” (FERNANDES in IOSCHPE, 2000, p.30).

A Pesquisa "Ação Social das Empresas", realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em parceria com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a Comunidade Solidária, entre os anos de 1998 e 2001, revelou que cerca de 1.400 empresas injetaram um volume de R\$3,5 bilhões em atividades sociais na região sudeste. O valor correspondeu a 30% dos investimentos estimados pelo governo para os estados da região sudeste no mesmo ano, sem incluir os gastos da previdência social, e chegou a quase 1% do PIB do sudeste. No nordeste o investimento equivale a 4% e no sul a 7% (IPEA, 2001).

A mesma pesquisa apontou para o fato de que cresce o entendimento de que uma política de desenvolvimento social exige a participação das empresas em atividades sociais, desde pequenas doações eventuais a pessoas ou instituições até grandes projetos mais estruturados. A pesquisa tem mostrado que o setor privado já pode ser considerado o grande interlocutor das políticas públicas do país no tocante às ações sociais, o que se torna preocupante e, ao mesmo tempo, revelador da característica que as políticas sociais estão tomando.

O Estado acaba se eximindo de seu papel como regulador social da contradição capital/trabalho. Em nome de uma solidariedade harmônica, que nega as contradições e as lutas de classe, o capital torna-se hegemônico.

A noção de responsabilidade social empresarial começa a aparecer nos anos de 1990 no Brasil, por meio de doações e programas e projetos comunitários que as empresas passam a desenvolver, ou aquelas que envolvem parcerias com o governo, com ONGs e com a população organizada de comunidades carentes.

A partir da década de 1990, com o governo Collor (1990-92), inicia-se o processo de abertura aos produtos importados. No bojo desse processo, a disponibilidade de produtos importados com preço e qualidade competitivos leva a uma mudança no comportamento dos consumidores, que se tornam muito mais exigentes. A indústria nacional passa a enfrentar o desafio de se tornar competitiva em nível internacional ou desaparecer. Empresários e gerentes encontram-se frente a um novo ambiente econômico, muito mais dinâmico e competitivo.

Ocorre, então, a substituição de um modelo de produção em série e em larga escala – na qual a produção se dava em unidades verticalizadas e compostas de grande quantidade de trabalhadores especializados (modelo fordista/taylorista) – por um modelo que tinha como metodologia a dinâmica, de entregas rápidas, de produção personalizada (modelo toyotista), associada à manutenção de uma empresa “enxuta” e “flexível” (PINTO, 2007).

Enfim, novos valores culturais assentados na idéia de “responsabilidade social”<sup>12</sup>, “empreendedorismo social”, surgem no mundo corporativo brasileiro e são direcionados para a elaboração de estratégias que focalizem a excelência dos produtos e serviços, índices cada vez maiores de produtividade e a superação da concorrência. Além disso, o empresariado começa a aderir à idéia da cooperação com o poder público para buscar benefícios mútuos e oferecer algo mais à sociedade, além de produtos e serviços: respeito e credibilidade (MENDONÇA, 2004) – escamoteando a imagem de empresas ávidas por lucro e “vendendo” a imagem de empresa “responsável”, como, por exemplo, a Empresa de cosméticos Natura.

---

<sup>12</sup> Mais adiante, no 2º capítulo, faremos uma análise sobre o conceito de Responsabilidade Social Empresarial – RSE

Em face de essas afirmações, nos anos de 1990, no que diz respeito à posição brasileira em relação às reformas educacionais, ao seguir as orientações dos organismos internacionais de financiamento, foram estabelecidas políticas que acentuam o processo de desobrigação do Estado em relação à educação pública. Mas é importante ressaltar que a política de descentralização, com vistas à redução da atuação do Estado, já estava presente nos anos de 1980, sendo que a maneira como essas políticas educacionais foram encaminhadas nessa década provocou o início de um processo que se revelou na década seguinte.

Nesse sentido, observa-se que as políticas públicas para a educação no Brasil, entre os anos de 1960 e 1980, procuravam garantir o acesso à escola a cada um, de acordo com o seu mérito, visando atingir um crescimento econômico do país. Para isso, houve uma expansão do número de escolas e do número de professores.

Atinente a esse aspecto, Mello e Silva (1991) apontam algumas características determinantes da estratégia adotada pelo governo brasileiro à época: uma posição meramente quantitativa, um modelo de desenvolvimento que se baseou na mão-de-obra pouco qualificada e barata, no ingresso massivo de capitais externos, na abundância de matérias primas e na necessidade de formação de uma elite reduzida de tecnocratas para dar suporte ao processo de importação de tecnologia; a transferência dos custos da expansão quantitativa do sistema do governo federal aos estados e municípios e uma concentração tributária no âmbito federal.

Outro aspecto era a existência de interesses corporativos dentro do governo militar, de forma complexa e contraditória, que envolvia empresas prestadoras de serviços, a pressão dos políticos e sua clientela para garantir "a sua escola", o acesso da classe média à formação superior privada.

Essas políticas prevaleceram durante o período ditatorial (1964 – 1983), mas destaca-se que, mesmo na década de 1980, com o início do processo de redemocratização do país, as mudanças, no Brasil, ocorrem, mas de acordo com suas características próprias. É necessário sublinhar que, historicamente,



o Brasil conserva forte tradição patrimonial, em que o público é utilizado em benefício do privado, além do clientelismo e dos pactos firmados entre as camadas dominantes.

Segundo Peroni (2000), o período de transição democrática também foi compactuado pela elite dominante, ou seja, o grupo dirigente ditatorial. Esse momento de transição ocorre num período de crise fiscal na América Latina, na qual a dívida externa é considerada uma das causas da crise fiscal brasileira. Mesmo sob esse contexto, contraditoriamente, os anos de 1980 foram marcados por políticas de expansão da educação, devido a demandas ainda existentes e à pressão dos movimentos sociais.

Havia, no país, uma grande expectativa com o fim do regime militar, uma vez que se pensava que poderia estar assegurada a democracia. Outro fator que pode justificar uma mudança nas políticas educacionais foi a estratégia de substituição de um modelo de trabalho setorializado (taylorismo) por outro, agora mais flexível, chamado de toyotismo ou modelo flexível de trabalho. Para isso, houve toda uma reorganização no plano teórico-prático que pudesse legitimar tal mudança.

Os teóricos do Capital (HAYEK, 1984; FRIEDMAM, 1977; FUKUYAMA, 1992) passaram a defender que havia chegado o “fim da história”. Com o avanço tecnológico mundial, o impacto alcançado pela crescente informatização e a mundialização da economia sobre o processo de reprodução do capital se intensificou – e novas demandas passaram a fazer parte do ideário educacional dos anos de 1990.

Como parte desse ideário dos anos de 1990, a ideologia neoliberal sustentava que o Neoliberalismo e a Globalização são inevitáveis, assim como as múltiplas formas de discriminação, de desigualdade e de exclusão, pois são conseqüências alheias à vontade do Neoliberalismo. A ideologia do inevitável é sustentada principalmente por Fukuyama (1992), o qual declarou que o sistema neoliberal é e será o mais evoluído e, por isso, o fim da história. Ou seja, não há outro processo histórico mais perfeito na sua própria evolução; portanto, é algo que não se pode evitar.

A área educacional, neste processo de reestruturação do capital<sup>13</sup>, é vista, então, não só como uma exigência para o exercício de uma nova cidadania, mas, também, para a promoção do desempenho social e econômico da população, como estratégia indispensável para garantir o sucesso na competição mundial. Ainda segundo Mello e Silva (1991), esperavam-se mudanças no sentido da democratização do ensino que eliminassem as altas taxas de evasão e repetência, a ampliação do número de vagas, bem como a garantia de acesso e de permanência dos alunos das classes populares no ensino público.

Entretanto, para as agências financiadoras das políticas públicas educacionais (FMI, BM, etc.), o sucesso desse novo enfoque dependia de uma reorganização dos sistemas educacionais nos países da América Latina, que vinham atuando de forma centralizada e segmentada. Neste sentido, dois aspectos teriam que ser buscados: a descentralização e a integração.

Nos documentos propostos pelas agências internacionais, a descentralização tinha como objetivo a racionalização da máquina burocrática, permitindo que a escola recebesse recursos materiais e técnicos necessários para sua organização, com “autonomia” para uma relação efetiva com o meio social, levando em consideração a diversidade cultural, as demandas e as aspirações da comunidade. No eixo integração, as políticas deveriam considerar aspectos como a avaliação e a responsabilização das escolas, com

---

<sup>13</sup> Algumas características importantes da reestruturação do capital podem ser sintetizadas da seguinte forma: i) globalização da economia (com nova divisão internacional do trabalho; integração de economias nacionais; acordos comerciais; mercados comuns); ii) emergência de novas relações comerciais e acordos entre nações, entre classes e grupos/setores sociais, e emergência de novas áreas (setores de serviço e informação mais importantes do que setores industriais); iii) aumento da internacionalização do comércio (capacidade de conectar mercados e movimentar capitais através de fronteiras); iv) reestruturação do mercado de trabalho (remuneração por trabalho realizado, dilapidação do poder dos sindicatos, relaxamento da legislação trabalhista); v) diminuição dos conflitos capital-trabalho, principalmente por causa do desemprego e do subemprego, intensificação da competição e diminuição das taxas de lucro; vi) mudança de um rígido modelo fordista de produção para um modelo baseado na flexibilidade da produção (envolvendo flexibilidade no uso da força de trabalho, processo de trabalho e mercado de trabalho); redução dos custos; e velocidade crescente de transferência de produtos e informação de um lugar para outro; vii) surgimento de novas forças de produção (mudança de um modelo industrial-mecânico para um modelo baseado em microeletrônica, robótica, etc.); viii) desenvolvimento da produção intensiva do capital (com resultados significativos de desqualificação de amplos setores da força de trabalho, o que conduz a um mercado de trabalho polarizado – pequenos setores altamente especializados, bem pagos, e uma grande massa bastante desqualificada, com baixos salários); ix) aumento do número de trabalhadoras mulheres e do trabalho por hora; x) aumento do setor de serviços; xi) aumento do abismo financeiro, tecnológico e cultural entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos (BURBULES; TORRES, 2004, p.13-14).

mecanismos de informação e controle feito pela comunidade (*sic*); a descentralização de recursos; a definição de requisitos e diretrizes mínimas, para garantir a unidade; a distribuição de recursos de acordo com as diferenças regionais, observando as desigualdades existentes e outras (CEPAL, 1992).

No entanto, no entendimento de Mello e Silva (1991), as políticas educacionais vigentes nesse período ainda estavam voltadas para garantir a igualdade de oportunidades de acesso à educação formal e, para atendimento desse objetivo, houve um investimento na construção de escolas, procurando aumentar as taxas de matrícula, sem uma preocupação com a garantia de permanência do aluno na escola. Uma das formas encontradas pelo governo para diminuir os entraves educacionais e atingir a democratização do ensino foi a descentralização, ou seja, a redução da centralização no plano federal, com a transferência de algumas funções para os níveis estadual e municipal.

Contra-pondo-nos a posição defendida por Mello e Silva (1991), as políticas dos anos de 1990 jamais representaram políticas de igualdade de oportunidades. Pelo contrário, significaram um ajuste estrutural à política de financiamento por meio dos empréstimos internacionais aos países em desenvolvimento, particularmente o Brasil, uma vez que as agências financiadoras condicionavam tais ajustes à “colaboração” financeira a esses países.

Também é importante esclarecer que o termo descentralização tem sido utilizado com diversas significações. Neste caso, é necessário diferenciá-lo de desconcentração, uma vez que, segundo Abreu (1999, p. 15),

[...] enquanto descentralização implica redistribuição de poder, com o repasse do processo de tomada de decisões, a desconcentração consiste em uma dispersão territorial de instituições governamentais, através de uma delegação de competência sem deslocamento de poder decisório. A descentralização consiste, pois, em um fato político, na medida em que promove alteração na estrutura de poder da sociedade; a desconcentração, por sua vez, corresponde a um procedimento administrativo. A desconcentração, que pode envolver distribuição de meios e recursos, pode se constituir em etapa ou condição - necessária, mas não suficiente - para um posterior processo de descentralização.

Convém reforçar que descentralização não implica necessariamente em democratização da sociedade, uma vez que ela pode ser utilizada como reforçadora do aparelho de dominação ao invés de ser um mecanismo que possibilite à sociedade civil o retorno ao poder, "pois o poder local não é por natureza democrático – basta lembrar o exemplo histórico do coronelismo" (ABREU, op. cit, p.16).

Segundo Abreu (1999), ainda é importante confirmar que a descentralização pode ser progressista quando o Estado garante os recursos técnicos e financeiros para a execução dos serviços públicos descentralizados, mantendo o seu papel de regulação social<sup>14</sup>, mas tendo como atores principais, os setores populares, evidenciando, assim, o pluralismo de concepções dos diferentes setores sociais organizados, com a democratização da esfera estatal. Mas a descentralização, na sua forma conservadora, garante a participação de uma minoria dominante, com a restrição da visão da realidade social a uma visão unilateral e quando não se responsabiliza por serviços públicos básicos que visam à qualidade de vida da população.

O Estado garante o financiamento e o apoio técnico à execução dos serviços públicos descentralizados e mantém seu papel de regulação social, então a descentralização é democratizante e consiste em um avanço social. Se de maneira inversa, o processo de descentralização conduz a uma redução dos recursos públicos destinados à execução do serviço descentralizado e diminui o papel regulador do Estado, deixando a sociedade à mercê do livre jogo das forças do mercado, então consiste em uma descentralização conservadora, conduzida nos marcos das políticas de construção de um Estado mínimo, descomprometido com a justiça social (ABREU, 1999, p. 22).

A descentralização entre os níveis de governo ocorre quando há transferência de poder da União para estados e/ou municípios, não somente

---

<sup>14</sup> A regulação social é entendida por Barroso (2005) como um conceito que apresenta diversos sentidos. Pode ser compreendido como a ação efetiva do Estado no controle do Mercado. É o Estado quem determina, quem define, quem promove as leis, regras, normas, de condução do econômico e do social. De outro modo, pode ser efetivamente a ação de controle da sociedade civil sobre o Estado, ação de fiscalização e de controle social. Entretanto, Santos (2008) faz uma dura crítica às formas de regulação impostas pelo Estado brasileiro através das Agências de Regulação (vide: Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos – ARCON, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, etc.), pois elas acabam assumindo a posição dos representantes do mercado.

em relação à execução, mas também uma descentralização política – autonomia legislativa, decisória e em relação ao planejamento.

No que diz respeito à descentralização, outra forma é a que ocorre do Estado para a sociedade civil, implicando, inclusive, poder decisório, que pode se constituir a partir de uma conquista da sociedade civil ou mesmo de uma iniciativa do Estado. Outro tipo de descentralização envolve a privatização dos serviços públicos, que pode ocorrer através da transferência de espaço público para o privado, no sentido de reduzir gastos ou deslocando para o setor privado, lucrativo ou não, a produção e distribuição de bens e serviços públicos. Como exemplos de privatização são citados: a transferência de estabelecimentos públicos ao setor privado, a redução ou mesmo a exclusão de programas específicos do governo, transferindo essa demanda ao setor privado.

Ademais, pode-se identificar também como formas de descentralização: o financiamento de serviços privados – terceirização – e a desregulamentação ou desregulação de serviços públicos, facilitando a entrada do setor privado. A terceirização significa, segundo Pereira (2006), o processo de transferência de serviços auxiliares e de apoio para o setor privado. A publicização é apresentada pelo autor como transferência, do Estado, dos serviços sociais e científicos, para o setor público não-estatal, ao transformar uma organização estatal em uma organização não-estatal de direito privado pública. Sendo assim, para Pereira (2006), o Estado social-liberal é considerado social, uma vez que se responsabiliza pela área social e liberal porque acredita no mercado e realiza contratações para a efetivação de serviços sociais, como educação, pesquisa científica e outras áreas de organismos públicos não-estatais, financiados com orçamento público.

No Brasil, as políticas educacionais das décadas de 1980 e de 1990 se voltaram para a transferência das obrigações do Estado para a sociedade, sendo que, nos anos de 1980, os governos das unidades da federação mantinham obrigações, atuando como co-participantes; mas, na década seguinte, a responsabilidade do Estado se concentrou na avaliação e controle da educação.

Em relação às medidas educacionais descentralizadoras da União para estados e municípios, como transferência da responsabilidade das escolas, a gestão da merenda escolar, repasse de recursos e transferência de poder decisório e administrativo para municípios e mesmo para a escola, foram mínimas e lentas e pouco reduziram as funções do governo federal. "No âmbito federal, não houve política de descentralização, nem sequer esforço consistente..." (ALMEIDA apud LIMA; VIRIATO, 2000, p. 02). Houve uma grande variação, no país, em relação à condução deste processo de descentralização, de acordo com o empenho dos Estados, responsáveis pela Educação Básica, na época 1º e 2º graus, e dos municípios, voltados para Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. Mas o discurso governamental era no sentido de eleger a escola como a instituição ideal para a implantação de programas governamentais que visassem à descentralização.

Essa forma de descentralização, proposta pelo governo federal, não demonstrou relação com democratização do ensino público, participação e autonomia da escola. Na verdade, criaram-se espaços para atuação de instituições paralelas ao Estado, à medida que o *locus* privado foi ocupando o público e o discurso oficial reforçava esta posição com a idéia de que o Estado não tinha condições de atuar diante do gigantismo do sistema educacional. Com este argumento, a estratégia da política educacional governamental foi de adotar a descentralização, a autonomia e a participação como práticas para a celebração de parcerias com instituições não-estatais.

Na visão de Lima e Viriato (2000), a descentralização traz em seu bojo as categorias autonomia e participação, entendendo que a descentralização propicia os recursos materiais e técnicos, visando à autonomia da escola. Nesse contexto, a participação da comunidade é fundamental, enfatizando que esta participação não pode estar sujeita a mecanismos de manipulação e cooptação. Mas, na realidade, juntamente com as categorias autonomia e descentralização, a participação também tem sido utilizada com significados diversos, de acordo com interesses políticos. Os autores concordam com Lima (1994), para quem a autonomia, a descentralização e a participação são

utilizadas no sentido de transferir a responsabilidade do Estado para instituições não-estatais, entendendo esses conceitos da seguinte forma:

A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização-empresa; a descentralização é congruente com a ordem espontânea do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante a eficácia econômica: a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso (LIMA apud LIMA; VIRIATO, 2000, p. 13).

Peroni (2000), ao analisar os projetos de política educacional dos anos de 1990, constata a contradição em dois momentos: (1) Estado mínimo/máximo, que se apresenta nos processos de centralização e descentralização dos projetos; e (2) no conteúdo dos projetos que visam à descentralização. Existe uma descentralização do financiamento de uma esfera de governo para outra, só que o controle é mantido pelo governo federal, por meio da Avaliação Institucional.

Nesse sentido, com as reformas institucionais na área educacional nos anos de 1990, o Governo Federal atuou mais como coordenador das políticas nacionais, redefinindo as responsabilidades estaduais e municipais, criando mecanismos de controle e de articulação entre as três esferas do poder público.

Assim, no que diz respeito à legislação brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº. 9.394/1996 aponta algumas possibilidades de participação da comunidade na escola. Como exemplo, temos a vinculação da educação escolar, trabalho e práticas sociais (Art.3º) e a definição da incumbência da escola na articulação com as famílias e a comunidade, para criar integração da sociedade com a escola (Art. 12, Item VI). Referente à gestão democrática do ensino de educação básica, esclarece que os próprios sistemas de ensino definirão as normas de gestão, de acordo com as peculiaridades locais e seguindo dois princípios: a participação dos profissionais da educação para a elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes.

As reformas importantes no setor educacional propostas na legislação brasileira dos anos de 1990 são: a Lei nº. 9.424/1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/1996) e a reorganização e redefinição das competências do Conselho Nacional de Educação (CNE). A própria Constituição, promulgada em 1988, "institui a democracia participativa" (Art. 1º) e estabelece como princípios básicos: "o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e a gestão democrática do ensino público" (Art. 208). Segundo Barbosa (2000: 96), "esses princípios podem ser considerados como fundamentos da autonomia da escola e, conseqüentemente, de sua identidade".

Importante a definição do conceito de público para um melhor entendimento da política educacional brasileira atual. Existe uma diversidade de conceitos para público e privado, mas, para Coelho (1996, p. 03), no sentido mais amplo,

[...] a compreensão de público é daquilo que se passa na esfera da palavra e da ação e que diz respeito ao uso público da razão. O interesse comum é produzido e aferido no diálogo com os outros, no espaço da comunicação livre. O privado equivale ao que não é do domínio público e que pertence ao mundo reservado da pessoa ou de um grupo.

Na opinião de Coelho (1996), a educação é o setor em que essa questão relativa à conceituação de público/privado se mostra de forma mais aguda, e como causas dessa problemática, apresenta o ponto de ser a educação um direito social e a responsável pela construção da cidadania. Três concepções de público são explicitadas nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte, nos anos de 1987 e 1988. A primeira é o *público estatal*, bem público gerido pelo Estado, que por ser poder público deve garantir iguais condições de acesso para todos, com exclusividade de recursos públicos para a escola pública; a segunda, o *público não estatal*, seria a prestação de serviços sem fins lucrativos, financiada ou não pelo Estado, ou seja, recursos do Estado para escola pública, comunitária e confessional ou filantrópica; e a terceira é definida enquanto *público como serviço público*, ou seja, o que



determina o caráter da coisa pública é a natureza de ser serviço público, com recursos para a educação em geral. Na área educacional, uma política pública desse setor se aproxima do conceito de público não estatal. Segundo Coelho (1996, p. 10),

[...] há um sentido de público nas três concepções: na escola pública mantida pelo Estado porque somente através desta se pode garantir condições iguais de acesso à educação; no público não estatal por desatrelar o significado de público ao Estado e redimensioná-la em função da comunidade; no público como serviço público por considerar a natureza pública do serviço.

No Brasil, esse setor intermediário, mais conhecido como Terceiro Setor, atua nas áreas em que o Estado não preenche (pretensiosamente as áreas sociais), como uma alternativa de resolução aos problemas sociais, mas mantém uma interdependência com o Estado, vindo a reboque e para operacionalizar propostas governamentais.

Nesse cenário, em que o Terceiro Setor está agindo de forma representativa na execução de políticas sociais, surge uma nova categoria: o público/privado, que se baseia na ótica de que a sociedade civil e o empresariado se responsabilizam por ações de fim público. Ademais, o Terceiro Setor influencia na redefinição da concepção de participação entendida enquanto controle social da sociedade na fiscalização das políticas públicas por parte do Estado.

Muito se discute, na atualidade, o papel da sociedade civil e do Estado, quando se trata de temas como o "terceiro setor", organizações não governamentais, movimentos sociais e a relação destes com o Estado e a Administração Pública.

Carlos Montañó entende que o debate sobre o "terceiro setor" freqüentemente identifica este com o conceito de "sociedade civil", "guerra de posições" e das "sociedades ocidentais" tratadas por Gramsci, o que pareceria que a distinção do autor italiano entre "sociedade civil" e "sociedade política" e o fato de estarem situadas na superestrutura, fora da estrutura econômica,

justificasse uma suposta setorialização gramsciana entre "sociedade civil", "sociedade política" e "estrutura econômica", tratadas pelo debate como "terceiro setor", Estado e mercado, respectivamente (MONTANO, 2005).

Adota-se, neste estudo, as posições de Antonio Gramsci para estabelecer uma crítica quanto ao ideário do "terceiro setor" adotado nos países periféricos e semiperiféricos, reflexo do pensamento único neoliberal.<sup>15</sup>

Entende-se que a defesa da sociedade civil, num Estado realmente democrático, não passa pelos ideais neoliberais de um chamado "terceiro setor", que substitui o Estado, que desresponsabiliza o Estado de suas atribuições constitucionais, como as de assegurar educação, saúde, cultura, um meio ambiente equilibrado, etc. Segundo os ideais gramscianos, a guerra de posição não será efetivada pelas entidades dóceis do "terceiro setor", "parceiras do Estado", dependentes do Estado e do mercado, mas pela sociedade civil realmente organizada, pelos movimentos sociais, pelas organizações não-governamentais combativas e representativas, em busca de uma hegemonia, de uma sociedade justa, igualitária e materialmente democrática – e não apenas formalmente democrática.

---

<sup>15</sup> Gilberto Dupas (2003, p. 12) entende que o conceito de sociedade civil acabou sendo absorvido pelo mercado e não pelo Estado, e ainda passou a aspirar a ser um lugar do não-conflito, no qual os interesses contraditórios não aparecem, reduzindo-a ao âmbito dos atores privados: "Privatiza-se o público, mas não se publiciza o privado".

## **2 TERCEIRO SETOR, MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO**

### **2.1 O Terceiro Setor: configurações, impasses e reflexões conceituais**

Realizamos nossas análises sobre o fenômeno “terceiro setor” discutindo os pressupostos, ideologias e interesses que impulsionam essa forma de intervenção social, seu financiamento, leis que o amparam, sua relação e influências nas modificações ocorridas no mundo do trabalho e, principalmente, a sua funcionalidade ao plano de reconfiguração do Estado Capitalista, dentro do atual movimento de reestruturação do capital. Apreendendo o “terceiro setor” como um fenômeno real, nos propomos a enveredar pelo caminho do desvelamento das intenções que o sustentam.

A “(contra-) reforma” do Estado brasileiro, na década de 1990, foi decisiva para a construção do desenho que esse “terceiro setor” apresenta hoje no país, uma vez que foi pela estratégia de descentralização, privatização e focalização das políticas públicas que as entidades “público-privadas” foram instrumentalizadas como estratégia substitutiva desse Estado.

Essa assunção do “terceiro setor”, como um dos protagonistas desse processo “(contra-) reformador” do Estado, impetrou na sociedade uma ressignificação do conceito de cidadania, deslocando-a da área dos direitos para inseri-la no patamar da “solidariedade social”. Nesse intento, os direitos sociais transformaram-se em benefícios a serem adquiridos no âmbito privado ou “mendigados” na benevolência do “terceiro setor”.

Instaura-se, nessa perspectiva, um reordenamento do clássico papel do Estado enquanto provedor de bens públicos, uma transposição da solidariedade sistêmica coletiva para o âmbito individual, a criação de uma nova fonte de geração de lucros para as empresas, através da “filantropia social”, uma reestruturação do mundo do trabalho – por meio da terceirização, fomentação do trabalho temporário e, principalmente, a viabilização de uma

nova via de exploração de mão-de-obra através do trabalho voluntário – e uma multiributação dos serviços públicos.

Nesse plano, o Estado aparece apenas como um “[...] ator destacado na promoção do “terceiro setor”, tanto no plano legal quanto na esfera financeira, como contrapartida à retirada paulatina da responsabilidade estatal no trato com a ‘questão social<sup>16</sup>’” (MONTAÑO, 2003, p. 15).

Montaño (2003, p. 225) aponta o “terceiro setor” como um dos caminhos encontrados pelo capital para esfacelar as conquistas trabalhistas que ele foi obrigado a “aceitar” durante as lutas de classes, inseridas no Estado Restrito, uma vez que, para

[...] retirar do Estado todas [as] [...] conquistas sem criar um processo de convulsão social que pudesse levar a uma profunda crise e provável quebra institucional [era preciso]: [...] encobrir a desregulamentação dos direitos trabalhistas, [...] ocultar o esvaziamento dos direitos democráticos, [...] legitimar o esvaziamento dos direitos sociais e particularmente o recorte das políticas sociais [...].

Sob esta mesma proposição, o “rearranjo social” “público-privado” desempenha, também, o papel de desarticulador das lutas sociais e de classes, uma vez que movimentos sociais vêm perdendo espaço para as Organizações Não Governamentais (ONGs), que trazem em si a contradição de serem, muitas delas, sustentadas por recursos estatais e/ou de empresas que têm desempenhos e comportamentos contestados por outras ONGs, e que, muitas vezes, atuam diretamente em uma determinada comunidade, no mesmo espaço geográfico onde estão instaladas suas fábricas, onde exploram mão-de-obra e recursos ambientais de forma não sustentável (COUTINHO, 2003) <sup>17</sup>. Assim,

[...] ao esquecer as conquistas sociais garantidas pela intervenção e no âmbito do Estado, e ao apostar apenas/prioritariamente nas ações dessas organizações da sociedade civil, zera-se o processo democratizador, volta-se à estaca zero, e começa-se tudo de novo, só que numa dimensão diferente: no lugar de centrais lutas de classe, temos atividades de ONGs e fundações; no lugar da contradição

<sup>16</sup> Para Montano (2005), o termo “questão social” refere-se ao oferecimento de bens e serviços sociais à população como tarefa contratual estabelecida entre o Estado Restrito e a Sociedade.

<sup>17</sup> [www.rits.com.br](http://www.rits.com.br)

capital/trabalho, temos a parceria entre classes por supostos “interesses comuns”; no lugar da superação da ordem como horizonte, temos a confirmação e “humanização” desta (MONTAÑO, 2005, p. 18).

Tavares (2005, p. 11) aponta esse “setor” como uma estratégia utilizada para compensar “[...] os estragos sociais causados pelas políticas neoliberais”, o que, segundo a autora, significa um retrocesso das políticas públicas transformadas em rede de solidariedade para proteger as minorias, que hoje, em seu conjunto, já se constituem como majorias. Sob esse prisma, as ações assistencialistas desenvolvidas pelo “terceiro setor” consolidam uma relação de dependência da população a ações de benevolência social em aspectos que, por lei, já estão garantidos como direitos. Paulatinamente, essas ações retiram do Estado Restrito a responsabilidade pelas demandas sociais, outorgando-as a sujeitos que também são portadores de necessidades, a entidades filantrópicas e a empresas “responsavelmente solidárias”.

Contudo, entendemos que essa estratégia vai mais além: há, em seu fundamento – além de uma articulação rigorosamente planejada de desoneração do Estado Restrito e do Estado Amplo – um movimento de desestatização da esfera pública e um investimento na ampliação das possibilidades de maximização de lucro das empresas.

Mistificando o conceito de cidadania – que passa a ser o de filantropia, enfraquecendo os autênticos movimentos sociais, desistoricizando e desarticulando a realidade, e transferindo o controle social da esfera estatal para um setor “terra de ninguém” –, o “terceiro setor” constitui-se como um espaço rico e com emergenciais necessidades de reflexões e análises. Ao mesmo tempo, a névoa ideológica<sup>18</sup> que encobre esse fenômeno e o reveste de “solidariedade social”, através da literatura, da mídia e, principalmente dos investimentos privados, dificulta e impõe desafios para se perceber as intencionalidades subjacentes à existência deste “setor”.

---

<sup>18</sup> A ideologia é compreendida como uma “forma específica de consciência social materialmente ancorada e sustentada” (MÉSZAROS, 1996). Portanto, há o embate ideológico por visões de mundo.

Alimentadas pela propaganda midiática, há, na sociedade em geral, e também no mundo acadêmico, concepções e idéias amplamente divulgadas dessa “nova” cidadania que se apóia em uma matriz teórica fundamentada no positivismo, percebendo o “terceiro setor” como uma produção natural do desenvolvimento da sociedade, isto é, uma resposta ao seu próprio percurso.

Assim, escondendo o caráter contraditório que o mercado ainda mantém (socialização da produção e apropriação privada do produto), e escamoteando também a contradição ainda existente no Estado (oposição entre sua central função privada – instrumento do capital – e sua função pública – garantia de direitos sociais, civis e trabalhistas), propõe-se uma esfera supostamente privada, porém pública, na qual as “organizações públicas não estatais” protagonizariam (de forma voluntária e solidária) a função social (constitucionalmente atribuída ao Estado), na modalidade de ajuda, de filantropia (sendo na Constituição do Brasil um direito do cidadão) (MONTAÑO, 2008, p. 38).

Ainda segundo o autor, a setorialização da sociedade expressa uma suposta solidariedade e cooperativismo em resposta à possível ineficiência do Estado no trato das questões sociais. Neste artigo, Montañó analisa, à luz do papel do Estado, a relação entre público e privado. Concordando com o autor, este vai afirmar que, no neoliberalismo, o objetivo é diminuir o que ele chama de “Estado ampliado, democrático e de direitos” (2008, p.41). Este autor defende a mesma concepção de Estado de Gramsci. Montañó vê no Estado ampliado uma contradição. Para o autor, o Estado ampliado consegue atender a algumas demandas das classes trabalhadoras, quais sejam, a garantia de algumas leis trabalhistas e a flexibilização<sup>19</sup> (precarização) destas mesmas leis, ao mesmo tempo em que garante a propriedade privada e o direito a ela.<sup>20</sup>

O “terceiro setor” defende, então, uma ação “complementar” ao Estado Restrito, que se tornou, por circunstâncias políticas e econômicas, incapaz de responsabilizar-se pela oferta de bens e serviços públicos. Vislumbra-se um futuro promissor e harmônico a ser promovido pelo “terceiro setor”, em parceria com esse Estado e o Mercado. Porém, com muitos desafios a enfrentar, para

---

<sup>19</sup> Sobre a chamada “flexibilização” (precarização) das relações de trabalho, Antunes (2004) afirma: “o sistema de metabolismo, sob o controle do capital, tornou o trabalho ainda mais precarizado, por meio das formas de subemprego, desemprego, intensificando os níveis de exploração para aqueles que trabalham” (ANTUNES, R. As mutações do trabalho na era da mundialização do capital. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004).

<sup>20</sup> Vide a grande campanha midiática a respeito da criminalização dos movimentos sociais, sobretudo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST.

que ele possa legitimar-se, consolidar-se, sustentar-se e atender eficientemente aos seus propósitos.

Nessa perspectiva, registra Andrade (2000, p. 77),

[...] é necessário [...] buscar o equilíbrio através de uma *aliança construtiva e bem compreendida entre o mercado, o Estado democrático e o próprio cidadão* atuando diretamente em benefício de sua comunidade – no sentido mais abrangente da palavra” (grifo nosso).

Constituindo uma “rede de solidariedade social”, defende-se a idéia de que esse “setor” é capaz de reunir, de um só lado, todos os sujeitos sociais em prol do bem-comum, por meio de parcerias bem sucedidas, focalização e gerenciamento eficiente de serviços e recursos.

A constituição, papel e funções do “terceiro setor” necessitam ser pesquisados com a mesma importância com que ele vem figurando-se atualmente, enquanto rearranjo social, instrumentalizado de “solidariedade social”. Se tomarmos como base a amplitude da sua existência na atualidade e os estudos que existem, é possível perceber uma enorme lacuna a ser preenchida. Alguns estudiosos, iniciativa privada e governos têm voltado o olhar para essa “nova esfera”. Outros muitos há que, em seus trabalhos, fazem referências ao tema, mas poucos são os que se propõem a realizar uma discussão mais aprofundada sobre ele, principalmente pelo olhar das ciências humanas. Há um olhar ainda tímido, mas que tem se avolumado significativamente nas últimas décadas, e que reflete, claramente, posturas ideológicas específicas.

O terceiro setor se apresenta, em termos conceituais, de forma difusa. Torna-se necessário, então, compreendermos esse caleidoscópio conceitual chamado terceiro setor.

Traduzida do inglês *third sector* e integrante do vocabulário sociológico americano (FERNANDES; 2000), a expressão “terceiro setor” é utilizada para designar as organizações “não governamentais”, de interesse “público-privado”, “sem fins lucrativos”, porém desliza pelas mãos dos teóricos, numa espantosa

diversidade conceitual, devido à sua fluidez constitutiva, função ideológica e amplitude de “propósitos” que agrega, ao contrário do que afirma Cardoso<sup>21</sup> (2000, p. 7), que atribui esta imprecisão à recenticidade do mesmo na sociedade brasileira:

[...] tudo isso é novo e está se configurando debaixo dos nossos olhos. O próprio conceito de Terceiro Setor (*sic*), seu perfil e seus contornos ainda não estão claros nem sequer para muitos dos atores que o estão compondo. São vários os termos que temos utilizado para caracterizar este espaço que não é Estado nem mercado e cujas ações visam ao interesse público: iniciativas sem fins lucrativos, filantrópicas, voluntárias.

Com as nuances com as quais vem se constituindo na atualidade – enquanto conceito cunhado de “terceiro setor”, diferenciando-se do Estado Restrito e Mercado, e propondo-se a superar a lacuna criada pela ideológica dicotomia público/privado –, esse rearranjo social apareceu em 1978, nos Estados Unidos, com John D. Rockefeller III. No Brasil, ele veio pelas mãos de Margarida Ramos, da Fundação Roberto Marinho, durante a realização do *III Encontro Ibero- Americano do Terceiro Setor*, realizado em setembro de 1996, no Rio de Janeiro, demonstrando que, tal como afirma Montaño (2003, p. 53), esse conceito “[...] foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe nas transformações necessárias à alta burguesia”.

Em Cardoso (2000, p. 8) encontramos uma versão mistificada sobre o “surgimento” dessa “nova configuração setorial”:

[...] tenho a convicção de que o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público. Isso enriquece e complexifica a dinâmica social.

---

<sup>21</sup> Ruth Cardoso foi primeira dama durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi criadora da rede solidária conhecida como Comunidade Solidária. Esta rede de solidariedade representa uma concepção de políticas sociais conformadora, a - histórica, pois parte do pressuposto do envolvimento apolítico do sujeito na resolução dos problemas sociais.



Ao contrário do que ideologiza a autora, a transmutação social causada pelo “terceiro setor” retira do espaço da Sociedade Civil toda a característica política de espaço público consolidado por lutas sociais. Por isso, precisar o conceito de “terceiro setor” é uma tarefa que impõe muitos desafios, tanto pela força ideológica que o mesmo evoca, quanto pela variedade de entidades que vêm se organizando, formal ou informalmente, sob essa designação.

A própria Cardoso (2000, p. 8) traduz bem essa multi-variedade de organizações presentes nesse “setor”:

[...] o Terceiro Setor (*sic*), [...] é um campo marcado por uma irreduzível diversidade de atores e formas de organização. [...] Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como as mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, da cultura e do lazer. Engloba as múltiplas experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais.

Mais recentemente, temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, pelo qual as empresas concretizam sua responsabilidade e compromisso com a melhoria da comunidade.

Essa variedade constitutiva do “setor” explica, em parte, a imprecisão terminológica que o termo apresenta e que, ainda hoje, é foco de discussões, ambigüidades e contestações entre os pesquisadores, como podemos auferir de Montaño (2005, p. 56-57):

[...] que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesses político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal?

Montaño (2005) atribui essa diversidade conceitual do termo à sua característica eminentemente ideológica. Para ele, “sem a realidade como interlocutora, como referência, acaba-se por ter diversos conceitos diferentes” (MONTAÑO, 2005, p. 59).

Thompson (2000, p. 42) interpreta essa inconsistência identitária do “terceiro setor” em função da crise de identidade pela qual têm passado todas as instituições humanas, em especial o Estado Restrito e o Mercado, desde o final do século XX, quando praticamente todas as instituições e “setores” sociais vêm enfrentando graves problemas de identidade, no sentido de saber qual é o seu papel diante das mudanças sociais, políticas, econômicas e globais das últimas décadas.

Hoje, se perguntássemos o que é o Estado ou o que é a empresa, acreditamos que nenhum funcionário público ou pensador do Estado, assim como nenhum empresário ou pensador da empresa, poderia definir qual é o seu papel nos anos que vêm pela frente.

No entanto, o que Thompson (2000) não revela é que essa crise identitária, que mistura e confunde as instituições humanas, é consequência da “confusão” criada pela intervenção capitalista que originou um Estado Amplo, soberano aos Estados Restritos, que passaram a dividir com o setor mercadológico funções e papéis que antes lhes eram peculiares. Durante o *IV Encontro Ibérico-Americano do Terceiro Setor*, realizado na Argentina, em 1998, numa tentativa de delimitar o “setor” e “evitar sua descaracterização pela multiplicidade de características que vinha ganhando”, definiu-se como características inerentes a essas organizações: serem organizadas e institucionalizadas, privadas, auto-administradas, não governamentais, sem fins lucrativos e de associação voluntária<sup>22</sup> (THOMPSON; SALAMON, 2000; MONTAÑO, 2005). Mas, ainda assim, encontramos abarcadas nesse “setor” entidades que atendem parcialmente a esses requisitos.

Na busca pela construção da sua identidade, o “terceiro setor” procura afirmar a sua função em torno da “solidariedade” e “filantropia social”. Mas qual seria a função do “terceiro setor”? O “bem-estar público” é sempre apregoado como a sua meta, mas a determinação da sua função está, segundo alguns autores, por ser construída:

---

<sup>22</sup> Essas características também fazem parte da definição adotada pela “[...] metodologia *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* - Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade Johns Hopkins, em 2002” (IBGE, 2004, p. 13)

[...] não podemos dizer que papel do “Terceiro setor” (*sic*) seja este ou aquele. É, em si mesmo, um campo onde se produz um choque de valores e tendências, dinâmico e mutável. É difícil afirmar que existe um interesse comum, ainda que existam vários pontos e trajetórias históricas em comum (THOMPSON, in IOSCHPE, 2000, p. 45).

Porém, pelo contexto histórico no qual vem se instituindo, não há como negar a funcionalidade da sua constituição ao projeto neoliberal de reestruturação produtiva do capital. Funcionalidade esta que, na verdade, possui uma dupla função: o “terceiro setor” não apenas apresenta-se funcional à “(contra-) reforma” dos Estados Restritos – já que contribui com as estratégias descentralizadoras/desconcentradoras, privatizantes e focalizadoras, minimizando não apenas seus impactos junto à população como, também, se tornando corpo delas, e com a desoneração do capital às respostas das necessidades sociais – como também à transformação ideológica da Sociedade Civil em espaço “público-privado”, retirando-lhe todo o caráter político, dialético e social, impresso pelas lutas e conquistas sociais, populares, trabalhistas, descaracterizando-a como espaço de conflitos, transformando-a em espaço harmônico de formação de parcerias para o bem comum.

Mesmo considerando o histórico, a funcionalidade e as características com as quais vêm se constituindo as organizações “público-privadas” pertencentes a esse “terceiro setor”, nesse trabalho, por questões práticas e para evitar confusão teórica – visto que essa discussão necessita de aprofundamentos posteriores e que hoje já se encontra “popularizado” / “consensualizado” o termo “terceiro setor” – continuaremos a utilizar o termo “terceiro setor” para nos referirmos às decantadas organizações “não governamentais” e “não lucrativas”, que vêm desenvolvendo atividades paralelas de oferta, parcial e não permanente, de serviços, distribuição de bens e advocacia social a segmentos “carentes” da sociedade, baseando-se em “solidariedade social”, “ajuda mútua” e “auto-ajuda” (MONTAÑO, 2003). Não obstante, deixamos bem claro que, na verdade, trata-se de um fenômeno real, uma estratégia de intervenção social dentro do projeto de reconfiguração dos Estados Restritos, em tempos de reestruturação do capitalismo.

## **2.2 A participação social: dos movimentos sociais aos novos modelos de participação social**

A educação, considerada instrumento e ação estratégica para se atender aos interesses políticos e sociais de uma sociedade, nos últimos tempos vem sendo considerada área prioritária para o desenvolvimento da sociedade (SOARES, 2000: 30). Reconhecida por organismos multilaterais de financiamento como um caminho eficaz no combate à pobreza, o setor tem apresentado mais problemas do que soluções. Na busca de soluções mais eficientes, a participação e o envolvimento da comunidade vêm sendo intensamente sugeridos e incentivados por setores governamentais e não-governamentais como alternativas para a melhoria da escola pública.

Refletindo sobre a situação do setor educacional, Gohn (1994) afirma que, após os anos de regime militar e início dos anos de 1970, ocorreu no Brasil amplo processo de massificação do ensino público e queda geral de sua qualidade, resultando em problemas de ordem funcional e estrutural que vêm se arrastando até os dias atuais.

A participação popular no cenário educacional brasileiro, no período que marca a nova democracia – definido pela Constituição de 1988 –, bem como nos diversos setores sociais, apresentava-se como um discurso de oposição ao regime militar. Apoiada nos movimentos de base, preconizava uma participação vinda das bases, do compartilhamento, do exercício à democracia, visando às necessidades e aos desejos da comunidade. De acordo com Gohn, eram movimentos sociais que agiam e se manifestavam mediante lutas e reivindicações para conquistar espaços democráticos numa sociedade conduzida pela ordem da ditadura militar.

Dessa forma, a noção de movimentos sociais envolve interesses e paixões dos atores envolvidos e supõe a adesão e o compartilhamento de objetivos e de motivações, cuja ação coletiva não é um dado, mas resultado de

processos sociais assentados em bases históricas, implicando algo que se move na sociedade.

A ação dos movimentos sociais deve apresentar uma dimensão educativa que, por meio de experiências vivenciadas, leva ao aprendizado de como identificar os distintos interesses dos atores envolvidos. Para Melucci (1989, p. 28), a ação coletiva da sociedade movimenta-se em duas direções: uma, na direção da ação e dos conflitos sociais; outra, na direção da cidadania, e ambas vêm combinadas no aspecto de luta e conflito social pela inclusão dos excluídos na esfera da cidadania.

Pelo viés da ação coletiva, o processo participativo deve se basear na *capacidade dos atores partilharem uma identidade coletiva, reconhecendo e sendo reconhecidos como uma parte da mesma unidade social*, que não é realizada apenas com fins de troca de bens num mercado político e cujo objetivo nem sempre pode ser calculado.

No Brasil, os movimentos sociais – que já ocorriam durante o regime militar pós-64 – foram se intensificando durante a elaboração da Constituinte<sup>23</sup>, articulados com base no conflito contra o poder centralizador e autoritário do Estado e das elites sociais, tidos como "inimigos" do processo de democratização. Estes dois representantes sociais repudiavam a participação da sociedade civil nos processos decisórios, cerceando-a, perseguindo-a e caçando as manifestações e os manifestantes da democratização.

Segundo a avaliação de Gohn (1994), durante a década de 1980, os movimentos na área educacional geraram saldos positivos<sup>24</sup>. Várias reivindicações foram feitas, entre elas o acesso à escolaridade e a universalização do ensino. Ainda de acordo com Gohn, após 1988 ocorreu um fato marcante que fez mudar o curso dos movimentos sociais no Brasil. A vitória eleitoral de vários partidos de oposição em diversos estados brasileiros levou lideranças dos movimentos sociais a assumir cargos na administração pública.

---

<sup>23</sup> Segundo a análise do Grupo de Estudos sobre Construção Democrática, Revista *Idéias*, 1998-1999.

<sup>24</sup> Deve-se lembrar que estes movimentos ocorreram de forma ampla nos diversos setores sociais.

Como reflexo, muitas das reivindicações sociais passaram para o terreno das conquistas, sendo inscritas em leis. Este acontecimento desencadeou uma grande desmobilização dos movimentos sociais, bem como estabeleceu uma nova relação entre sociedade civil, lideranças políticas e governos estaduais. Outras manifestações, como as lutas pelas "diretas já" e as manifestações a favor do processo de *impeachment* do presidente Collor, contribuíram para instalar uma abertura política na sociedade civil brasileira. Desta forma, a partir do final da década de 1980 e início dos anos de 1990, um novo perfil político surgiu no país.

Concomitante a estes acontecimentos, alguns setores da sociedade, representados pelas elites dirigentes, passaram a reivindicar maior atuação nos setores sociais junto ao Estado que, movido por uma forte onda neoliberal, criou possibilidades de interferência direta do setor privado no setor público. O ingresso do setor privado no espaço público foi apresentado como "a grande solução" para os problemas da crise fiscal do Estado, numa trama que transferia a responsabilidade do Estado com a área social para as comunidades organizadas, utilizando o argumento da "política participativa".

De acordo com Gohn (1991: 15), foi nesta época que surgiram as políticas sociais reelaboradas pelo Estado em torno de negociações com a sociedade, consolidando-se o que a autora denominou como o *ideal de participação enquanto fórmula de gerenciamento dos negócios do Estado*, quando o Estado criou novas regras sociais como forma de atender à reivindicação do direito de participação da sociedade organizada.

Com efeito, ainda segundo a autora, não se pode falar em movimentos sociais na atualidade sem considerar as transformações ocorridas no interior do próprio Estado a partir da nova república brasileira, quando este assume uma posição de aliado diante da sociedade civil. Em direção a uma melhor definição da posição dos movimentos sociais contemporâneos, ela menciona que, *em tese os movimentos sociais trabalham sobre o legítimo, e o Estado, sobre o legal*. Para a autora, apesar da fragilidade nas atuais possibilidades de manifestação social, as oportunidades de articulação e organização social

possíveis de serem criadas a partir do Estado constituem aspectos que devem ser considerados.

Cardoso (1999: 87), analisando os rumos dos movimentos sociais na década de 1990, refere-se a uma visão de refluxo e cooptação com o Estado. Segundo a autora, se no início dos movimentos sociais, particularmente nos anos de 1970 e início dos anos de 1980, a demanda defendia um corte de relações com o Estado por ele não atender às reivindicações populares. Durante todo o processo da nova Constituinte, ao surgirem possibilidades concretas de participação social, as reivindicações da sociedade passaram para o terreno da legalidade. Diante deste quadro de mudanças políticas, criou-se um novo contexto, estabelecendo uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado, que levou a sociedade a não ter mais o Estado como inimigo, mas a estabelecer com ele uma nova relação: de posição de opositora às ações governamentais, passou a ocupar uma posição de parceria.

Por conseguinte, a participação social deixou seu cunho reivindicatório de um modelo de luta, passando para a posição de “parceria” com o Estado, situando a comunidade como parceira ideal das ações governamentais. Na mesma perspectiva de Gohn (1994), a análise do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática da Unicamp (1998/1999) entende que este fato mudou o curso das ações dos movimentos sociais, que foi deixando para trás suas características de lutas, conflitos e reivindicações.

Cardoso (1999) defende este novo referencial na relação entre Estado e sociedade civil como uma proposta de união de esforços para solucionar os problemas sociais. Segundo a autora, estas mudanças levam o Estado a abrir espaço para a participação da sociedade nas questões públicas, como *um modo mais moderno e mais adequado* de gerenciar as políticas públicas. É este modo mais “moderno e adequado” que leva o Estado a introduzir em seu interior a idéia de conselhos como modelo de participação, abrindo formas de participação institucional.

Outro fato que mudou o comportamento político tradicional das camadas populares na última década foi a ação das Organizações Não-Governamentais

– ONGs, que passaram a ocupar o lugar dos movimentos sociais e, por sua vez, se acomodaram na passividade, aguardando a iniciativa de “outros” para liderar novas mobilizações.

Porém, nem só retrocesso marcou os movimentos sociais nos anos de 1990. Em 1996, um movimento de peso, liderado e articulado pelo sociólogo Herbert de Souza, estabeleceu, numa ação nacional, a campanha pela “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, revelando a força e a capacidade de organização da sociedade brasileira. Este movimento, cujos pilares de sustentação foram os sentimentos de solidariedade, fraternidade, filantropia e ações cidadãs promovidas pela própria sociedade, mostraram para a sociedade brasileira que ação social e ação política não são incompatíveis, e que mobilizações imensas poderiam ser feitas com a parceria e a participação da sociedade civil, sem palanque ou comando político partidário.

Assis (1993, p.5), fazendo referência ao sociólogo Herbert de Souza, articulador nacional do Movimento, acredita que o aspecto ético, o compromisso com o ser humano e com a vida foram as diretrizes norteadoras do movimento que prestigiou a ação da coletividade, agiu sobrepondo-se às políticas, às ações governamentais e não governamentais, às atividades comerciais, financeiras, produtivas ou a outros interesses<sup>25</sup>.

De maneira geral, a demanda pela participação social desacelerou nos anos de 1990, apresentando um quadro de participação mínima dos indivíduos nos movimentos, chegando a uma desmobilização geral. Assim analisando, Gohn (1994: 102) entende que as causas básicas que levaram a este declínio estão refletidas em fatores de ordem externa aos movimentos sociais, apontados como a crise econômica do país, a crise do modelo centralizador do Estado, as políticas neoliberais, a crise das utopias, a descrença na política e em fatores de ordem interna caracterizados pela falta de independência e autonomia nos projetos políticos que acompanharam estes movimentos, uma vez que a maior parte deles era liderada e conduzida por projetos de outras instituições (igreja, mediante pastorais religiosas, ou partidos políticos).

---

<sup>25</sup> Para saber mais sobre o movimento iniciado por Herbert de Souza (Betinho), acesse [www.aacaodacidadania.com.br](http://www.aacaodacidadania.com.br).



Outros fatores apontados por Gohn como estimuladores do movimento de participação da sociedade constituem movimentos populares, sociais, sindicais, acadêmicos, de entidades de base, como a Ordem dos Advogados do Brasil, e de ONGs que tinham como objetivo fortalecer a atuação civil na vida pública nacional. Todos estes representam demandas sociais em conquistar mais espaço de participação na política nacional.

Assim, o conceito de participação social tinha sua ação vinculada à noção de movimentos sociais, caracterizada pela luta, reivindicação, protesto e conflito, apresentando um cunho transformador. Concordando com a análise de Gohn sobre a evolução dos movimentos sociais no Brasil, Gentili (1999b: 121) aponta que as demandas democratizadoras de conteúdo progressista no campo educacional expandiram-se no início dos anos de 1980, porém, acabaram apresentando uma sobrevida curta. Para o autor, este percurso se deve a promessas de liberdade e de progresso do discurso empresarial, levando as demandas participativas a passarem por uma reconfiguração, assumindo um conteúdo de caráter conservador.

Cardoso (1999) analisa essa reconfiguração como uma nova condição da participação social nascida do apelo à união de esforços entre a sociedade civil e o governo, desencadeando um reordenamento das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil. Ao serem redefinidas e ressignificadas, passam a estabelecer novas práticas de participação, baseadas em práticas de solidariedade, humanitarismo e dever social.

Na opinião de Telles (1998: 113), a nova noção de espaço público foi politicamente construída para uma versão comunitária. A autora sugere uma leitura que difere da de Cardoso:

[...] Há aí um peculiar deslocamento do campo em que a noção do espaço público não-estatal é definida. De uma noção política politicamente construída para uma versão comunitária apresentada como terreno da solidariedade, não a dos direitos sociais, a solidariedade da benemerência. E não por acaso onde antes o discurso de cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público hoje é ocupado pelo discurso humanitário da filantropia, uma filantropia renovada e modernizada.

Nesta nova acepção de participação, Coraggio (1999: 78-82) situa a educação nas amarras do poder dos organismos multilaterais, cuja influência e capacidade de intervir nas relações econômicas dos países devedores chegam a ser fatores decisivos na formulação das políticas públicas destes países. Segundo o autor, utilizando o argumento da crise fiscal dos Estados-nações, estes organismos têm como orientação minimizar o gasto público. O objetivo principal é reestruturar as ações do governo, deixando cada vez mais nas mãos da sociedade civil a alocação de recursos para os serviços públicos, que passam a ser dirigidos pelo mercado. Na realidade, esta é a situação que vem se apresentando no conjunto dos serviços sociais públicos, não apenas no setor educacional.

Cardoso (1994: 87), que defende a nova condição da participação social e a idéia de conselhos como um modelo de participação institucional, aponta algumas dificuldades na sua implantação devido à identidade cultural. Para a autora, como a identidade dos movimentos sociais era calcada na idéia de espontaneidade e conflitos com o Estado, tornava-se difícil para as lideranças dos movimentos de base *encontrar os caminhos para participação conjuntamente na administração pública*. Esta nova ordem simplesmente não se encaixava no modo como os movimentos se identificavam. Além de a crise de identidade, questões como a representatividade, expressas em perguntas como: De que forma as comunidades podem ser representadas num órgão público? Mais ainda, sem que sejam manipuladas por eles?, levavam a uma baixa mobilização, muitas vezes ao esvaziamento desta nova forma de participação política. Segundo Cardoso, estas questões representam o elemento fundamental do desencontro e da dificuldade de se entender como o diálogo, nesta nova trama, seria mais bem redefinido.

Na análise do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática – GECD (1998: 80), estas novas oportunidades de participação social revelam interesses antagônicos nos processos participativos. O Grupo aponta para certos riscos da parceria entre Estado e sociedade civil. Se de um lado existe demanda social para conquistar mais espaços de participação, de outro a crise

do modelo de Estado centralizado leva a sociedade civil a se tornar mero instrumento à disposição do Estado.

O GECD, por sua análise, confirma que algumas produções teóricas se referem à crescente presença da sociedade civil na construção de mecanismos institucionais de participação social junto ao Estado, como um refluxo dos movimentos sociais – abandonados aos ideais revolucionários e adesão a uma perspectiva reformista.

Outros estudiosos apontam para uma forma de legitimar a participação dos cidadãos nos processos decisórios no sentido de uma nova possibilidade de democratização das estruturas políticas, percebendo na sociedade civil *legítimo interlocutor no cenário político* (CACCIA BAVA, apud GECD, 1998/1999: 83). Outros, ainda, entendem que tal participação represente formas legítimas, que passam a ser reguladas por amarras legais, seguindo a lógica do incluir para melhor controlar, inibindo seu potencial transformador.

No entendimento do GECD (1998/99: 84), constata-se que

Muitas das atuais propostas de participação social não prevêem a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, mas apenas a transferência da execução das políticas públicas para os movimentos e organizações voluntárias.

Um elemento primordial, porém ausente nas novas propostas de participação, pode ser apontado como o que Gohn (1994) e Melucci (1989) chamam de *cultura da participação*, indicada por estes autores como uma das três fontes básicas de inspiração dos movimentos sociais nos anos de 1970/80. Esta cultura funda-se no princípio da autonomia das ações e no desejo da autodeterminação dos grupos excluídos. Caracteriza-se por *sujeitos que lutam pela sua própria história, rejeitando ser meros objetos de política e políticos* (GOHN, 1994: 107).

Na cultura da participação, a liberdade de expressão visa ser o atributo fundamental, objetivando não apenas o bem material imediato, mas, principalmente, o crescimento e o amadurecimento do indivíduo. Gohn entende que, neste sentido, a cultura da participação almeja ser uma expressão

manifesta na forma plural de seus participantes, possibilitando a construção de identidades diferenciadas, nas quais a igualdade se refere ao acesso às oportunidades. Especificamente quanto à forma de participação pela atuação do Conselho Escolar, Gohn (1995: 92) entende que esta deve ultrapassar as fronteiras da instituição escolar:

[...] a criação do Conselho e a participação na escola implicam abertura de canais de participação na administração, tendo como meta a transparência administrativa. O Conselho de Escola deve existir para criar políticas e não apenas para executar decisões. Deve estar inserido em um plano estratégico amplo, sem ser o único instrumento de democratização da escola. Deve deliberar sobre currículo, calendário escolar, formação de classes, horários, atividades culturais etc. e deve apontar soluções para os problemas no conjunto de interesses da escola, tais como a aplicação de recursos, racionalização de horários de trabalho e seu funcionamento geral... Os Conselhos representam a possibilidade de a escola transformar-se em um espaço de cidadania e democracia no bairro e na região. Assim, cabe ao Conselho garantir que a escola não seja uma unidade voltada só para sua clientela, mas uma unidade de educação para toda a comunidade.

Na proposta de Gouvêa (1997), pode-se perceber a expectativa de uma atuação emancipatória do Conselho Escolar:

Uma escola que apresente uma proposta pedagógica que atenda aos interesses da comunidade desencadeia um processo de reavaliação da participação comunitária nas decisões e caminhos a serem trilhados. O Conselho da Escola passa a ser o fórum pertinente para as discussões e deliberações a respeito das questões pedagógicas e administrativas. Pais e alunos, ao lado de educadores e funcionários, são co-autores do destino educacional da unidade escolar. Tanto na escolha das temáticas a serem abordadas nos diferentes semestres, quanto nas questões relacionadas à operacionalização das ações, as decisões devem ser tomadas levando em consideração as variáveis e os interesses da comunidade local e dos educadores: funcionários, professores, técnicos e equipe diretiva. Um espaço democrático de construção dos saberes não se organiza com poderes centralizados, autoritarismo e clientelismos corporativistas. A gestão democrática é, além de um direito, uma necessidade pedagógica. Caso não seja assim encarada, nossa prática de construção de cidadania estará comprometida (GOUVÊA, 1997: 210).

A outra forma de participação – o projeto “Amigos na Escola” – representa uma das muitas práticas de participação que vêm surgindo em todo o país, numa tendência de solidariedade social configurada nas formas de mutirões, ajuda mútua e voluntariado, revelando uma nova acepção de

participação social. Atualmente, verifica-se que esta vem a ser a resposta mais fiel e crescente à convocação da sociedade civil para participar da resolução dos problemas sociais, sobretudo nos setores de maior carência, como a saúde e a própria educação. As estatísticas do Terceiro Setor<sup>26</sup> confirmam crescente participação e engajamento de iniciativas pessoais, coletivas e empresariais nos setores sociais mais necessitados, notadamente abandonados pelo Estado.

Agindo na condição de voluntariado, parcerias, cooptação e utilizando recursos materiais e humanos privados para a solução de problemas públicos, muitas destas propostas podem ser facilmente localizadas em páginas empresariais na internet ligados ao Terceiro Setor. Esta realidade torna a participação comunitária na escola pública um assunto complexo, levando convergências e divergências de interesses dos diversos atores envolvidos. Um ponto desfavorável do trabalho voluntário no setor educacional deve-se ao fato de poder estar seriamente colaborando com a crescente desvalorização do professor e do magistério público, além de comprometer a adoção de políticas que viabilizem uma escola pública de qualidade. Desta forma, sob nova roupagem, a participação social passa por interpretações e reinterpretções de novos conceitos.

Materializando-se concretamente por meio de iniciativas individuais e compreendendo o espaço educativo como alheio às questões mais macros, o trabalho voluntário dos “amigos da escola” se insere na disputa política pelo trabalho, pela qualidade do trabalhador e está relacionado à “precarização” da oferta de emprego.

Na opinião do GECD (1998/99), a disputa em torno do significado da participação social revela ser...

[...] inegável que assistimos a um crescimento do movimento que busca criar novos espaços para a atuação política e legitimar a

---

<sup>26</sup> No dia 07 de agosto de 2008, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou uma pesquisa com base em dados do Cadastro de Empresas – CEMPRE de 2005. A pesquisa demonstra que existem, hoje, no Brasil, 338 mil organizações sem fins lucrativos divididas em cinco categorias: 1. que são privadas, não integram o aparelho do Estado; 2. que não distribuem eventuais excedentes; 3. que são voluntárias; 4. que possuem capacidade de autogestão; e, 5. que são institucionalizadas (Revista do Terceiro Setor, disponível em [www.rets.org.br](http://www.rets.org.br), acessado em 08 de Outubro de 2008).

participação dos cidadãos nos processos decisórios que afetam os destinos da sociedade como um todo. O florescimento destes novos espaços está contribuindo para a formação de uma esfera pública na qual se busca reformular a noção de interesse público e também repensar os próprios limites entre o público e o privado, revalorizando a participação da sociedade civil e redefinindo o papel e as responsabilidades do Estado. No entanto, não é menos verdadeiro que este movimento também forneceu espaço para o avanço de um discurso que, usando o mesmo argumento da redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, traduz esta nova relação como uma restrição à capacidade de intervenção do Estado e uma redução de seu tamanho. E, assim, este discurso muitas vezes se concretiza em retrocessos no que diz respeito aos direitos legalmente assegurados.

Há, atualmente, uma crescente necessidade da sociedade civil em participar do espaço público e garantir sua voz, tornando emergente a função da democracia. Porém, conforme lembra Warde (2000:268), a condição político-social do atual quadro da sociedade brasileira reflete um dos efeitos mais graves da ditadura – a passividade. Nas palavras da autora, *é como as nossas recentes ditaduras nos ensinaram a aceitar práticas autoritárias e tomá-las como outra coisa*.

É neste contexto, de fatores sociais e políticos apontados, que se pode entender a tranqüila aceitação do novo modelo de participação da sociedade civil, agora desenhado por quem dita as leis. Tal complexidade, somada ao anteriormente exposto, está associada a mudanças freqüentes e rápidas que ocorrem nas sociedades contemporâneas, concorrendo com as formas tradicionais de organização social, criando uma nova condição – a condição de incertezas. Normatizados, os novos modelos de participação que surgem saem da marginalidade para ser incorporados às regras sociais, enquadrando-se em novas realidades, balizados pelos interesses do mercado que, conforme se verá adiante, passam a ser os redefinidores das novas condições de participação social (GOHN, 1994).

Estes são alguns dos contornos que diferenciam a participação da comunidade na escola pública, de um ideário progressista a um discurso que redefine, ressignifica e reescreve tal participação em novos termos. Sob a influência do discurso da nova direita, floreado de humanitarismo e solidariedade, a nova acepção de participação social, estruturada na ação

voluntária, sugere a passagem da responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

Por um lado, conforme afirma Gohn (1994), a sociedade aprendeu a se organizar e a reivindicar seus direitos de cidadania a partir da constatação da qualidade de não-cidadãos, apontando para uma crescente busca da sociedade civil para satisfazer seus anseios de participar da esfera pública, tornando emergente a função da democracia; por outro, uma nova acepção de participação surge como contribuição na forma de “insumos” nos setores sociais de maior carência.

Desta forma, a participação da comunidade, numa investida contra-reacionária, passa a ser promovida pelo Estado, buscando aliviar a crise que enfrenta a escola pública brasileira. São apontadas neste capítulo, também, evidências de como o novo cenário da conjuntura nacional propiciou um novo modelo de participação social regulado pelo Estado.

### **2.3 A cidadania e o direito no contexto da participação social**

Nos últimos tempos, a participação social nos espaços públicos vem sendo apresentada com o forte propósito de se *construir uma cidadania ativa*, por instrumentos dirigidos para tal finalidade<sup>27</sup>. Esta ênfase vem sendo dada em programas como a “Comunidade Solidária”, e nos propósitos do Terceiro Setor da sociedade, cujo carro-chefe é o trabalho voluntário nas áreas sociais. A proximidade entre a questão da participação social e a noção de cidadania é reforçada pela professora doutora e ex-primeira dama do país, senhora Ruth Cardoso, mentora do Programa “Comunidade Solidária”, quando declara que *tudo o que fala de participação social toca no problema da cidadania* (1994: 89).

---

<sup>27</sup> A construção de uma cidadania ativa foi a idéia que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) utilizou para convocar a sociedade civil para a participação social – este dado está disponível em [www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br) – acesso em 10.07.2008.

A expressão cidadania está por toda a parte, indicando uma expressão que ganhou e vem ganhando cada vez mais espaço na sociedade brasileira. Dagnino (1994: 103) menciona que este fato pode trazer benefícios, uma vez que difunde a vontade da população de exercer e desempenhar seus direitos e deveres na sociedade, mas também pode gerar aspectos negativos, como a banalização do termo e o esvaziamento de seu sentido original.

Vários conceitos de cidadania foram surgindo ao longo de sua "evolução". Partindo de sua origem liberal contemporânea, de acordo com Gohn (1994: 94), cidadania pode ser entendida como envolvendo o Estado e as reivindicações da sociedade. No liberalismo, a questão da cidadania aparece associada à noção de direitos dos homens: a liberdade, a igualdade (uma igualdade de privilégios perante a lei) e o direito à propriedade, considerados direitos naturais e imprescritíveis. Em fins do século XVII, o direito à propriedade foi erigido como direito supremo, fazendo-se valer pela Declaração dos Direitos do Homem, de 1789. Desta forma, com a posse de uma propriedade, um indivíduo seria tratado como cidadão, independentemente de sua origem social (nobreza ou clero), ou seja, desde que o indivíduo fosse proprietário, tinha direito à plena cidadania. De acordo com a doutrina liberal vigente, a propriedade fazia o cidadão.

No século XIX, mudanças na ordem social e política, propostas pelo racionalismo iluminista, provocaram modificações na concepção de cidadania. Estas mudanças referiam-se à consciência, atuavam sobre ela e sobre a instrução, e passaram a definir a nova condição para que um indivíduo fosse considerado um cidadão livre e consciente, dando ênfase à razão. Para que o indivíduo atingisse a condição de cidadão, portanto, bastava ser instruído. Assim, as diferenças sociais passaram a ser estabelecidas pelo nível de instrução, e não mais pela condição da propriedade.

Com a consolidação do capitalismo, a educação passou a ser pensada como mecanismo de controle social e forma de evitar desordens, além de sua importância em função da divisão social do trabalho. Passou a ser função do Estado facilitar, encorajar e, até mesmo, impor uma educação mínima que



atendesse às necessidades do capital. Neste contexto, era considerado um cidadão o indivíduo passivo, ordeiro e disciplinado no convívio social.

No século XX, o conceito de cidadania enfatizou a questão dos direitos individuais, mais no sentido dos deveres dos cidadãos para com o Estado (interlocutor oficial da sociedade) do que propriamente como detentores de direitos. Para Gohn (1994: 14), em determinadas conjunturas históricas, o Estado passou a regulamentar os direitos dos cidadãos, a restringi-los ou até mesmo a cassá-los.

No contexto brasileiro, após os anos de regime militar e ao longo do reconhecimento das lutas dos movimentos sociais, a noção de cidadania foi se ampliando, envolvendo ideais de direitos coletivos. A partir da Constituição de 1988, com a “abertura” às práticas de representação e interlocução públicas mediante fóruns públicos e movimentos de grupos sociais, novas realidades, novos fatos e novas possibilidades propiciaram a ampliação da noção de cidadania. Como resultado, houve conquistas e a criação de novos direitos, que garantiram não só direito à igualdade, mas, especialmente, o direito à diferença, contemplando as diversidades e minorias do mundo contemporâneo.

Para Cardoso (1994), o conceito de cidadania é entendido como a *relação entre Estado e sociedade civil, entre a esfera pública e a esfera privada*. Interessante verificar que a noção de público passa por diferentes entendimentos. Para Arendt (apud GOHN, 1994: 94), a noção do público é entendida como um mundo de interesses e vínculos comuns. Em suas palavras, *é um mundo onde nos reunamos com outros e não colidamos*. Já Ribeiro (1994: 33) aponta duplo sentido para o termo “público”. Um que se opõe ao privado, fazendo menção ao patrimônio coletivo, ao bem público, que o autor ressalta não ser necessariamente estatal. E outro que se opõe ao “palco”, como sinônimo de “platéia”, ou seja, um conjunto de expectadores passivos, assistindo a uma representação, cujas manifestações podem se dar apenas por meio de aplausos ou vaias. Segundo Ribeiro, este duplo sentido repercute diretamente na forma de participação da sociedade na coisa pública. O primeiro, fazendo triunfar a liberdade e a democracia; o segundo, reduzindo o papel da sociedade civil à condição de expectador passivo.

Para Lobato (1997: 46), a cidadania é o canal de intermediação entre Estado e sociedade que viabiliza políticas sociais como garantidoras de direitos sociais. É ela quem estabelece a criação e manutenção da esfera pública, constituindo, desta forma, um padrão de relacionamento entre Estado e conjunto de cidadãos, tanto individual quanto coletivamente. Para a autora, o princípio do público é estabelecido pela existência de um *locus* social não-apropriável privadamente por qualquer indivíduo ou grupo. Tendo em vista que nas relações entre o Estado e a sociedade civil imperam práticas, discursos e valores que envolvem interesses, conflitos e diferenças, e estas atuam e afetam o modo de vida das sociedades, volta-se a considerar o ponto de vista de Dagnino (1994). Analisando a cidadania enquanto estratégia política, a autora afirma que

[...] não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, seu conteúdo e seu significado não são universais e não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. (DAGNINO, 1994, p. 34).

Para entender esta "mobilidade" do conceito de cidadania, analisaremos as formas como as relações entre Estado e sociedade são mediadas, e como elas se sustentam pelas normas legais, garantindo os direitos dos cidadãos.

Como mencionado anteriormente, a relação entre o Estado e a sociedade civil é mediada por uma ordem e uma normatividade legal e institucional, que sustentam e garantem os direitos dos cidadãos. Esta ordem e normatividade estabelecem *direitos*, que garantem a cidadania e a democracia, de acordo com uma *cultura pública* que reconheça esta ordem, a legitimidade dos conflitos, a diversidade dos valores e interesses da sociedade (CURY, 2000: 567). Por conseguinte, entende-se que os direitos dizem respeito não só às garantias inscritas na lei e nas instituições, mas, também, no modo como as relações sociais se estruturam.

Buscando entender um pouco mais o significado do termo direito, com base na definição de Cury (2000), tem-se que esta conceituação foi assumida originalmente pela área jurídica, passando a ter vários sentidos. Entre eles, o de norma, significando rota que dirige ou ordena uma ação individual ou social.

No âmbito das sociedades, o direito é um conjunto de normas existentes dentro de uma dada ordem jurídica. Estas regras podem significar a existência de um poder pelo qual as pessoas ou os grupos fazem ou deixam de fazer algo em vista de um determinado fim.

Os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade na sociedade, construindo vínculos civis entre os indivíduos, grupos e classes. Assim, os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definindo regras de reciprocidade mediante acordo mútuo das obrigações e das responsabilidades de cada um. Estas regras devem ser expressas de forma declarada, e uma das formas de sua disseminação se dá pela via escrita, podendo se dar, também, pelo costume. Quanto à sua declaração, a forma mais elaborada numa sociedade é a Constituição, que contém a norma fundamental de todas as outras leis. Sob ela podem vigir outras ordens jurídicas particulares, a ela subordinadas, constituindo códigos que delimitam práticas e interações sociais. Tais delimitações são sempre alvo de questionamentos e reformulações nas disputas que se travam por interesses, valores e opiniões. É função do poder judiciário, por meio de prescrições legais e num jogo de ambivalências, procurar a mediação entre os conflitos da vida social, buscando parâmetros de equidade e justiça.

Para Bauman (1999), este jogo de ambivalência, característico do mundo moderno, pelo fato de perceber ordem nas coisas em busca de soluções cada vez mais precisas, representa um ato que classifica uns e desclassifica outros: o exercício do poder que cria uma ilusão de simetria, quando, na verdade, encobre a assimetria do poder. Desta forma, a mediação dos conflitos da vida social não foge à análise da estrutura de poder. Neste estudo, interessa evidenciar que nos processos participativos sociais estão presentes assimetrias que privilegiam as classes dirigentes e elites dominantes, já que a noção de poder permeia as relações sociais.

Este esclarecimento possibilita compreender como a cidadania é construída nas relações entre o Estado e a sociedade civil em meio a assimetrias, discursos e jogos de interesses. E, ainda, perceber que no debate das questões sociais circulam valores, argumentos e opiniões mostrando as

múltiplas faces da sociedade. Em sociedades extremamente complexas e contraditórias, como as que caracterizam as sociedades contemporâneas, os critérios de mediação utilizados pelo poder judiciário muitas vezes não são igualitários, além de fornecer privilégios que obrigam as leis e os direitos a conviverem com incivildades, preconceitos, discriminações e terrenos conflituosos.

Sobre a questão da cidadania e das políticas educacionais, Gouvêa (1997: 204) apresenta instigante teoria, segundo a qual o significado de cidadania não é comum a todas as políticas educacionais. Há políticas que seguem o comando da "regulação natural" do mercado, que por sua vez privilegia as elites. Outras vezes, ocorrem alianças nos blocos de poder, levando antigas posições a ressignificações que atendam aos interesses de ambos.

Nas últimas décadas, Gouvêa (1997) indica que, influenciado por uma forte tendência neoliberal, o Estado brasileiro vem conduzindo as políticas sociais em favor do mercado, norteadas pela competitividade e pelo individualismo. Especificamente no setor da educação, as políticas implementadas não contribuem para a conquista de melhorias nas condições educacionais e sociais. São políticas que não levam a escola, sua comunidade e toda a sociedade civil ao exercício pleno e crítico de uma cidadania para todos. Ao contrário, mediante políticas visivelmente compensatórias e estrategicamente focalizadas, muitos dos problemas educacionais são minimizados, sem que sejam modificadas as estruturas ou conduzidas transformações do sistema vigente.

Num contexto amplo do setor social, o Estado vem mostrando sua ineficiência em promover os direitos universais para sanar graves problemas estruturais, entre eles o desemprego, fome, falta de moradia, acesso à saúde, à terra e à educação. Tais problemas sociais impõem à sociedade civil o desafio de, mediante parcerias, se organizar para enfrentá-los. O Estado vem convocando a sociedade civil, num grande apelo humanístico, para criar e estabelecer programas que visem a minimizar os graves problemas sociais, confundindo solidariedade com programas do tipo assistencial.

Esta condição é vista por Galbraith (apud SOARES, 2000:90), como um enorme retrocesso histórico em termos de direitos à cidadania. O autor entende que, ao invés de se evoluir para um conceito de política social, como uma constitutiva do direito de cidadania, retrocede-se a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem que resolver os seus próprios problemas.

Gentilli (1999b: 20) chama esta estratégia de “cidadania regulamentada” pelo Estado, que vem acompanhada de um “neoliberalismo comunitarista”. Gohn (1994: 15), que corrobora tal entendimento, analisa esta noção de cidadania como *retorno à idéia de comunidade* pela qual instituições da sociedade civil moderna, empresas, sistemas educacionais e outros organismos são pensados como uma grande comunidade. Nestes termos, o conceito de democracia, baseando-se na concepção neoliberal, vem a ser um sistema político que permite aos indivíduos *desenvolver sua inesgotável capacidade de livre escolha na única esfera que garante e potencializa a capacidade individual: o mercado*.

Coerente com este modelo – que, conforme apontam os autores mencionados, é estrategicamente desenhado para amenizar os problemas da educação pública –, a sociedade brasileira é convocada a participar dos problemas que assolam a escola e o ensino público. Em meio a chamadas “de solidariedade”, a população é lembrada de seu “direito à cidadania” por meio de sua participação e seu envolvimento com o espaço público. Notadamente, significativa parcela da população tem recebido o chamamento com boa aceitação, o que pode ser constatado pelo crescimento e fortalecimento das ações voluntárias apontadas pelas estatísticas do Terceiro Setor, presentes neste estudo.

Por outro lado, diversas experiências construídas a partir de representações democráticas e transparentes também podem ser verificadas. Algumas podem ser citadas, como, por exemplo, os movimentos populares urbanos do município de Porto Alegre, mencionados por Dagnino (1994: 111), em seu artigo “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, ou mesmo a gestão participativa escolar, envolvendo todos os

segmentos da escola, proposto pela Secretaria da Educação do mesmo município, relatada na obra "Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais" (SILVA, 1996).

Nestes novos tempos, no mesmo momento em que se observa práticas de cidadania, que Gouvêa (1997) chama de cidadania de "conveniência", resultado de redefinições entre as relações Estado-sociedade civil, pode-se também observar práticas advindas do aprofundamento da noção de cidadania. Estas práticas, tanto conservadoras quanto progressistas, convergem para o heterogêneo conjunto da sociedade contemporânea, muitas vezes resultante da própria luta pelo direito à diferença e de que a direita soube muito bem se aproveitar<sup>28</sup>.

O fato é que a cidadania não é outorgada; ela é fruto de conquistas sociais. Este conceito é bem colocado por Gohn (1994: 16), quando afirma que *a cidadania não se constrói por decretos ou intervenções externas, programadas ou agentes pré-configurados. Ela se constrói como um processo interno, no interior da prática social em curso, como fruto do acúmulo das experiências engendradas*. Buscando uma conceituação ampliada, Telles (1999: 99) menciona a possibilidade do surgimento de mudanças e expectativas no que se refere à cidadania, ao acreditar que a sociedade organizada e seus sujeitos reivindicantes sejam capazes de fazer ver e reconhecer suas condições, lembrando que muitas das regras que irão normalizar estas mudanças ainda estão para ser reinventadas e negociadas a seu próprio tempo.

Gohn (1994) e Dagnino (1994) também estão confiantes de que uma nova cidadania desponte. Gohn (1994: 87) propõe outra acepção do conceito de cidadania – a cidadania coletiva. Idealiza uma cidadania elaborada a partir de grupos organizados da sociedade civil, constituída por cidadãos que lutam por seu espaço na sociedade, contrapondo-se aos cidadãos regulamentados que agem com o Estado, mediados pelas relações que estabelecem com o Estado, compensando suas ações.

---

<sup>28</sup> Veja PIERUCCI, Flavio, *Ciladas da diferença*, citado por DAGNINO (1994), para entender melhor o efeito perverso do enfoque na diferença.

Dagnino (1994: 104), por sua vez, imagina uma nova cidadania demarcada por duas dimensões: uma política, que deriva dos movimentos sociais, cuja base fundamental está ancorada na luta por direitos – tanto o direito à igualdade quanto o direito à diferença; outra, cultural, que deriva da experiência cumulativa da construção da democracia em todo o mundo, especialmente a partir da crise do socialismo. Além destas duas dimensões, cita um terceiro elemento, que surge como consequência delas: o fato de organizar em uma estratégia de construção democrática e transformação social, incorporando características da sociedade contemporânea como a emergência de sujeitos sociais.

Estas novas práticas desempenham papel de extrema importância na medida em que desafiam a cultura autoritária, ao mesmo tempo em que apontam para a construção e a difusão de uma cultura democrática. Neste sentido, a noção de cidadania e a capacidade de se construir uma “cidadania ativa” estão diretamente ligadas ao reconhecimento dos direitos do indivíduo e da coletividade enquanto cidadãos que se valem da possibilidade de intervir nas decisões políticas do país e, mais ainda, à ampliação e ao aprofundamento da concepção de democracia.

Como se pode perceber, a questão da cidadania se insere em meio a incertezas, fragilidades e desacertos que marcam as atuais sociedades. É exatamente nestas condições que se abrem brechas para novos rumos, desafiando antigas tradições e possibilitando mudanças. Cabe à sociedade civil definir qual tipo de participação quer exercer na escola pública – no estilo regulamentado ou no estilo ampliado.

Convém destacar o processo de constituição do Programa “Amigos da Escola”. Este Programa reconfigura a participação da comunidade na escola pública, definindo outro conceito de participação e desafiando o debate da democratização da gestão. É necessário, portanto, perscrutar os caminhos do PAE e sua implicação no debate da gestão democrática, ou seja, atender ao objetivo deste trabalho. Isto será feito no próximo capítulo.

### **3 TRILHANDO O CAMINHO DO “AMIGOS DA ESCOLA”: ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES ÀS ESCOLAS**

O presente capítulo enfoca a proposta do PAE, elaborada pelo Cenpec, tal como registrada no seu *site* da internet e/ou material de apoio enviado às escolas. Neste capítulo apresentaremos uma análise das cartilhas de orientação do Programa “Amigos da Escola” – PAE. As abordagens teórico-conceituais apresentadas nas seções anteriores nos permitem, nesse momento, perscrutar as cartilhas de orientação às escolas participantes do PAE. Neste sentido, serão analisadas as cartilhas de números 1 e 2.

Tal motivação se justifica em virtude dessas cartilhas versarem sobre a área de interesse deste trabalho, qual seja a da gestão escolar democrática e os sub-temas interligados a ela, como a participação e o trabalho voluntário.

#### **3.1 Breve consideração a respeito da relação entre Trabalho e Educação**

Para compreender o significado do trabalho voluntário e a sua participação na escola pública é preciso refletir sobre o próprio conceito de trabalho, que, na condição de mediação, propicia ao homem produzir sua existência, observadas as condições para tanto (MARX, 1996).

O trabalho em geral é “atividade orientada a um fim” (MARX, 1996, p. 202) e contém um caráter emancipador, pois proporciona ao homem o alcance de objetivos previamente estabelecidos. Todavia, o trabalho pode tanto servir para tornar o homem sujeito de suas ações e vontades quanto objeto de vontade alheia, neste caso, vontade de outrem: o que vai definir que característica o trabalho terá será a finalidade estabelecida (PARO, 1986).

Dessa forma, o objetivo estabelecido na sociedade capitalista é a acumulação ampliada do capital, objetivo incompatível com o de emancipação



intelectual e moral, bem como material, de toda a população e não apenas de parte dela. Isso porque, para produzir a acumulação, o sistema capitalista necessita transformar o homem (que potencialmente se constituiria em sujeito de suas próprias ações e vontades) em objeto de acumulação para outrem. Sob as relações de produção capitalista, o homem desprovido dos meios de produção (capital) assume a condição de força de trabalho, que é meio para a acumulação (BOTTOMORE, 1996, 383).

Com base nos fundamentos da economia política marxiana, sobretudo na obra *Manuscritos Econômicos e Filosóficos* (2004), a acumulação capitalista ocorre pela via da exploração do trabalho humano na forma de força de trabalho, que é substância do valor, em uma relação que transfere o valor do trabalho humano a uma dada mercadoria, que não pertence ao trabalhador, mas ao proprietário dos meios de produção. Então, o trabalhador “vende” sua força de trabalho ao proprietário dos meios de produção. O trabalho, na sociedade capitalista, torna-se, portanto, uma atividade estranha, alheia à vontade do trabalhador, involuntária, que possui caráter de exploração e, portanto, de não emancipação.

A educação é pensada também como possuidora de um caráter emancipador, assim como pode servir para a desigualdade social e para incorporar valores e formas de conduta (MÉSZAROS, 2005, p. 44) adequadas à reprodução do modo de produção capitalista.

[...] Portanto, seja em relação à “manutenção”, seja em relação à “mudança” de uma dada concepção do mundo, a questão fundamental é a necessidade de modificar, de uma forma *duradoura* (Grifo do autor), o modo de internalização historicamente prevalecente. Romper a lógica do capital no âmbito da educação é absolutamente inconcebível sem isso [...] (MÉSZAROS, 2005, p. 52-53).

Mészáros (2005) defende a transformação radical da sociedade para se chegar a outra forma de educação como um processo de internalização, agora de condutas e valores favoráveis à emancipação humana. Concordando com Paro (2001), ele afirma que, na educação, como no trabalho, “os meios não podem contrariar os fins” (p. 49). Por isso, somente a partir do fim emancipatório estabelecido é que pode ser possível a atividade educativa

elevar o homem à condição de sujeito, e isso só pode ser feito de forma democrática, pois não se pode conceber que a emancipação ocorra por vias autoritárias.

Essa breve consideração tem o objetivo de sustentar a afirmação de que o trabalho e a educação possuem, em geral, caráter potencialmente emancipador. Porém, o trabalho na sociedade capitalista possui caráter necessariamente estranhado e involuntário e a educação como mera instrução possui caráter propiciador do aumento da desigualdade entre os homens.

A partir de então, o trabalho voluntário pode ser conceituado em atividade realizada de forma espontânea, que não é forçada, que depende da vontade da pessoa que a realiza (SOUZA, 2007). No entanto, como categoria humana, seu significado, natureza e formas de execução sofreram transformações significativas ao longo da história. De caridade vinculada, sobretudo, às atividades cristãs, o trabalho voluntário se laicizou, transformando-se em uma atividade ainda “altruísta”, mas de obrigação, isto é, em uma atividade compulsória, já que se torna requisito de “empregabilidade” para o trabalhador na sociedade capitalista.

Frigotto (1995) nos ajuda a compreender a relação entre trabalho e educação, pois, na melhor tradição crítica, ainda tem no trabalho e sua relação com o capital um eixo muito fértil para análise do que vem ocorrendo com a educação e os professores. No contexto do desenvolvimento do capitalismo em sua faceta neoliberal, que perspectiva assume o trabalho como categoria analítica, já que existem autores que defendem a tese do “fim do trabalho”?

Em *Educação e a Crise do Capitalismo Real*, escrito em 1995, Frigotto já dedicava um capítulo inteiro para tratar do fim da sociedade do trabalho e da não centralidade do trabalho na vida humana. Discute com três autores que tratam, cada um a seu modo, da perda da centralidade do trabalho como categoria de análise sociológica: Claus Offe, Adam Schaff e Robert Kurz. Defendem as teses, respectivamente, da perda da centralidade do trabalho na vida social, do fim do trabalho abstrato na sociedade informática e do colapso da modernização que coloca o trabalho abstrato em crise.

Em suma, dizem que com a nova revolução tecnológica o trabalho vai se diversificando em novas formas cada vez mais abstratas, não podendo continuar a ser tomado, conseqüentemente, como uma categoria unívoca. A crítica que Frigotto (1995c) faz aos três é que se prendem demasiadamente à realidade européia e carecem de densidade analítica sobre os fenômenos observados. Sobre Offe, diz que o seu problema é ter abandonado a perspectiva ontológica do trabalho, caindo no sofisma de concluir, a partir do problema do trabalho enquanto emprego, tarefa e ocupação, que haveria uma crise do trabalho em geral (FRIGOTTO, 1995c: p.121). Praticamente a mesma ressalva faz a Schaff, que, segundo ele, reduz o trabalho à dimensão do trabalho abstrato dentro das relações capitalistas, não o percebendo como atividade constitutiva do próprio ser humano (FRIGOTTO, 1995c: p.121). Os problemas que Frigotto vê em Kurz são a sua visão mecanicista da revolução tecnológica, que acabaria com o capitalismo, e sua premissa de estagnação dos sujeitos sociais, como se nenhum movimento pudesse fazer frente à perda de sentido do trabalho (FRIGOTTO, 1995c: p.129).

O desmonte que Frigotto faz das lógicas que anunciam a perda da centralidade do trabalho nas análises sociais chama a atenção para a carga ideológica que acompanha esses raciocínios. Empiricamente, parecem descrever a realidade dinâmica dos tempos atuais, mas não se sustentam diante de uma análise mais aprofundada da questão. O caso dos três autores explorados é paradigmático para explicar muitas outras teorias que estão sendo propostas nos meios educacionais. Discursos acerca do fracasso do socialismo real, o fim da história, a sociedade do conhecimento e o desaparecimento do proletariado para o surgimento do cognitariado têm uma sedução capaz de metamorfosear as tradicionais classificações das teorias, como diz Frigotto (1995, p.78):

São, todavia, também marcos para intelectuais de tradição de esquerda, que emigram de suas posições teóricas e políticas para as teses do pós-modernismo e vaticinam: o fim das classes sociais, dos paradigmas calcados na razão, da utopia de uma mudança estrutural das relações capitalistas, o fim do trabalho como categoria fundamental para entender a produção do ser humano como espécie e como evolução histórica.

Quando Frigotto propõe o seu modelo de formação humana unitária e politécnica, é possível identificar uma raiz humanista no seu pensamento, negociável, pelo menos conceitualmente, com a tradição judaico-cristã de humanismo e do trabalho como constituinte do ser humano. No entanto, pelas bases que sustentam a sua argumentação, percebe-se que o trabalho está no centro da pessoa humana por conta de sua materialidade histórica.

A mesma materialidade do trabalho está no centro das argumentações de Antunes (2003: p.146), que, ultrapassando a dimensão subjetiva do ser humano, procura mostrar como o trabalho constitui também a sociedade. O autor mostra que Habermas substitui a centralidade do trabalho na sociedade pela centralidade da esfera comunicacional ou da intersubjectividade. Depois de discorrer, em Habermas, sobre o paradigma da ação comunicativa e da esfera da intersubjectividade, sobre o desacoplamento entre sistema e mundo da vida, sobre a colonização do mundo da vida e sobre a crítica habermasiana à teoria do valor, Antunes mostra que a teleologia presente no trabalho humano é a primeira possibilidade de interação social que foge à esfera da causalidade. A partir daí faz a crítica à teoria de Habermas relativamente ao trabalho:

No trabalho o ser se expõe como subjetividade (pelo ato teleológico, pela busca de finalidades) que cria e responde ao mundo causal. Mas se o trabalho tem o sentido de momento predominante, a linguagem e a sociabilidade, complexos fundamentais do ser social, estão intimamente relacionadas a ele, e como momentos da práxis social esses complexos não podem ser separados e colocados em disjunção. Quando Habermas transcende e transfere a subjetividade e o momento da intersubjectividade para o mundo da vida, como universo diferenciado e separado do sistema, o liame ontologicamente indissolúvel se rompe na sua construção analítica (ANTUNES, p. 157).

Em suma, para Habermas, é a comunicação intersubjetiva que constitui o social. Mas a realidade material mostra a fragilidade desta proposição e acreditamos que Antunes mostra claramente que o problema de Habermas

reside justamente na sua transposição da subjetividade e intersubjetividade para o mundo da vida real. Antunes apresenta a ontologia do ser social de Lukács para preencher esta lacuna que surge na disjunção operada por Habermas. Segundo Antunes (2003: p. 161ss.), esse pensador consegue desenvolver uma articulação fértil entre subjetividade e objetividade, colocando já a subjetividade como um momento constitutivo da práxis social, numa ligação tão materialmente sólida que tornaria inconcebível qualquer tentativa de separação entre a esfera do ser e o trabalho que este realiza.

Em Mézaros (2003) identificamos a idéia de um metabolismo social do capital e da distinção que estabelece entre capital e capitalismo<sup>29</sup>. Capitalismo, para ele, é uma das formas de manifestação possível do capital. Em qualquer sociedade, capitalista ou não, o capital subordina a si todas as funções vitais, entre elas o trabalho – uma hierarquização tão profunda que ele chama de metabólica. Dessa forma, o problema do desemprego é inerente ao próprio capital, pois o exército de reserva sempre foi ponto a favor da exploração do capital. A diferença da fase atual de desenvolvimento do capital, globalizante, é que a mundialização tem puxado para baixo a taxa diferencial de exploração, ou seja, as diferenças salariais das massas trabalhadores estão cada vez menores nas diferentes partes do globo, embora ainda haja alguns nichos em que a exploração ainda consegue ser muito maior. Conseqüentemente, uma das formas de manutenção dos ganhos de capital é a supressão de postos de trabalho.

As modificações que ocorreram nas últimas décadas no formato do trabalho acarretam o surgimento de outro tipo de trabalho: o trabalho voluntário. Este formato de trabalho, conseqüentemente, implementado na área social, está relacionado ao conjunto de ações atenuadoras desenvolvidas pelo capital, cujo objetivo é a “minimização” da questão social (MONTAÑO, 2005) e da crise gerada pelo sistema capitalista, em consequência do desemprego estrutural, “conjugado com o fato dos direitos sociais estarem sendo reduzidos

---

<sup>29</sup> No livro *O Século XXI: Socialismo ou Barbárie?*, Mézaros faz referência ao metabolismo social do capital e à distinção entre capitalismo e capital, mas não explica os termos. A explicação que segue foi utilizada de ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho*, mais especificamente da nota nº 5, que se encontra na p. 23.

ao mínimo possível e repassados para a iniciativa individual” (SOUZA, 2007, p. 07).

Concordando com Souza (2007), o trabalho voluntário assume a característica de trabalho estranhado, isto é, na medida em que o trabalho voluntário torna-se uma ação compulsória em detrimento do altruísmo presente na atividade voluntária. De fato, sempre é importante frisar, a análise feita não se põe contrária ao trabalho voluntário, uma vez que existem ações de trabalho voluntário desenvolvidas por organizações sociais e não governamentais que são ligadas à solidariedade e ao compromisso político de transformação social (pastorais sociais, campanha contra a fome, o grupo Pará Vida, etc.). Trata-se de posicionar-se contrário a um determinado tipo de trabalho voluntário, compulsório, despolitizado e sem compromisso com a transformação social.

Portanto, o Programa “Amigos da Escola” carrega uma importância dada sua abrangência nacional e a dimensão política que carrega, pois é gerenciado pela Fundação Roberto Marinho, da Rede Globo de Televisão, a maior emissora de TV da América Latina e a quarta do mundo. É notório o poder ideológico que a Globo detém. O que lhe interessaria o investimento em educação a partir do incentivo à participação de voluntários na escola pública? Hoje, o Programa “Amigos da Escola” já não conta com um investimento tão alto. Mas a sua atuação ainda se faz presente.

### **3.2 O papel da televisão na educação pela via da RSE da Rede Globo de Televisão**

A importância da educação para o crescimento e o fortalecimento de uma nação é um dos poucos assuntos que ultrapassa correntes políticas, crenças e credos, interesses setoriais e se apresenta como inquestionável unanimidade. Da mesma forma, é unânime a magnitude dos desafios que a questão enfrenta no país, de quadro social tão singular: brutal concentração de renda, cerca de 15 milhões de analfabetos (sem contar os analfabetos funcionais), altos índices de evasão escolar, dificuldade para o direcionamento de verbas, vasta extensão territorial, população numerosa. Um caldeirão que coloca a educação diante de um monumental desafio.

O maior veículo de comunicação social do país não poderia se furtar a dar sua colaboração numa tarefa que, embora primordialmente do Estado, necessita, exige, a participação de toda a sociedade. A TV Globo tem a educação como foco de suas ações sociais, e acredita firmemente que, por todas as características do quadro social

brasileiro, as parcerias surjam como elemento fundamental para que as ações tenham a escala e a qualidade compatíveis com as dimensões dos problemas que enfrentamos. Foi nesse sentido que procuramos o Faça Parte – a maior referência em voluntariado no Brasil –, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e empresas como a Petrobras para que possamos, todos juntos, participar desse esforço.

O objetivo de toda essa ação é muito simples: fortalecer a escola pública. Quando se fala na participação do voluntário na abertura da escola para a comunidade, não se trata de substituir a mão-de-obra profissional da educação, nem da desresponsabilização do Estado. Trata-se, sim, de criar laços mais fortes entre a escola e a comunidade, de desenvolver ações que possam complementar as atividades curriculares, de trazer para o debate – de forma saudável, transparente e construtiva – as limitações que devem ser enfrentadas para que se tenha um ensino público mais valorizado, em condições de cumprir da melhor forma possível sua preciosa e insubstituível missão.

É nisso que acreditamos, e é para isso que convidamos você a participar.

(Trecho extraído da apresentação do Manual “Amigos da Escola”: Guia de Ação, p. 7-8).

A citação anterior expressa a concepção da educação como um instrumento impulsionador do desenvolvimento econômico e social de um país. Neste sentido, torna-se um campo fértil de propostas “solidárias”, “altruístas”, “voluntárias”, etc. Nesse contexto inclui-se o Programa “Amigos da Escola” como uma ação política da “maior emissora de TV do Brasil”, a Rede Globo de Televisão. Por ser a “maior empresa” de comunicações do Brasil, a ação de Responsabilidade Social Empresarial – RSE da Rede Globo, o Programa “Amigos da Escola”, torna-se a maior ação de RSE do Brasil. Em 2004, o PAE recebeu várias críticas, principalmente dos movimentos sociais da educação.

Assim, estudantes universitários, sindicatos e associações de professores, professores universitários e pesquisadores condensaram suas vozes em uma mesma linha de enfrentamento, sustentando um posicionamento crítico, combativo e de denúncia.

Na raiz dessa crítica estava a visão de que um projeto promovido pela maior rede de televisão do país, a mesma que, para os setores progressistas e de esquerda, é identificada com o conservadorismo, a ditadura militar, as elites econômicas dominantes, não seria neutro em suas implicações. Pelo contrário, poderia ser um projeto dentro de práticas veladas de manipulação da sociedade civil contra os interesses nacionais.

Em 2000, a reação crítica a esse Programa deu-se por meio de uma campanha elaborada nacionalmente pela Executiva Nacional dos Estudantes de Pedagogia, intitulada: “Amigos da Escola; Inimigos da Educação”.

A campanha também contou com adesivos, camisetas, e folhetos distribuídos durante a realização do XX Encontro Nacional dos Estudantes de Pedagogia – ENEPE, ocorrido na cidade de Belo Horizonte. Dentre os objetos alusivos à campanha está a logomarca criada:



A definição utilizada neste trabalho de Responsabilidade Social Empresarial – RSE é encontrada em Souza (2007: 04). Para a autora, a RSE pode ser definida como um conjunto de

[...] ações sociais desenvolvidas por força de uma iniciativa empresarial, nas quais em geral se mobiliza o trabalho voluntário dos funcionários dessas corporações, ou até mesmo da comunidade em geral, com ou sem aporte financeiro direto da empresa envolvida.

Concordando com a autora, a RSE está intimamente relacionada ao aumento dos lucros por parte da empresa envolvida. Ao contrário de objetivar a redução da pobreza, as práticas de RSE criam condições para que os trabalhadores possam consumir os serviços (antes direitos) oferecidos pelo mercado, ou seja, permanece o objetivo explícito do capital: a acumulação da mais-valia.

O trabalhador transforma-se em cidadão. O trabalho se precariza por meio de uma determinada “flexibilização” das relações de trabalho. E as conquistas históricas dos trabalhadores (direito à greve, férias, etc.) perdem espaço para o “direito do consumidor”. O mercado está à disposição para oferecer os produtos desejados por aqueles que podem comprá-los.



Além do que, a partir da década de 1980, uma série de medidas foi tomada, quer seja pelos organismos internacionais, quer seja pelos governos dos países do mundo, sobretudo, da América Latina. Só para citar algumas dessas medidas, em 1986 a Organização das Nações Unidas – ONU definiu o dia 5 de dezembro como Dia Internacional do Voluntariado; em 1990, a Associação Internacional para o Esforço Voluntário aprovou a Declaração Universal do Voluntariado; em 1997, uma resolução da ONU definiu o ano de 2001 como o Ano Internacional do Voluntariado. Todos esses eventos provocaram um intenso debate, recomendando estudos e pesquisas às Nações Unidas, cujo objetivo era o de identificar como seriam adotadas as práticas de voluntariado em todo o mundo (SOUZA, 2007).

Já citamos que no Brasil, em 1996, foi criado pelo governo federal o Programa Voluntários, ligado ao Conselho da Comunidade solidária; em 1998 foi promulgada a Lei nº. 9.608, que ficou conhecida como a Lei do Voluntariado<sup>30</sup>; em 1999 foi promulgada a Lei nº. 9.790, que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), normatizando a relação Estado/sociedade no desempenho de ações no campo das políticas públicas e o acesso de organizações sem fins lucrativos aos recursos públicos.

A RSE está articulada diretamente a essas ações, na medida em que os empresários visualizaram uma maneira de reduzir os gastos com impostos, com as questões trabalhistas e uma forma de receber recurso público sem parecer como algo “ilegal”. Nesse contexto, perceberam que vincular a imagem da empresa ao desenvolvimento de ações caracterizadas como de responsabilidade social propiciou o aumento dos lucros e, ao mesmo tempo, a melhoria da imagem da empresa junto aos seus consumidores.

Um fato relevante apresentado pelos estudos de Souza (1997) é que poucas empresas acompanham os resultados sociais de suas próprias ações de responsabilidade social, mas nenhuma delas descuida da divulgação e do marketing dessas ações. Isso porque só a aparência pode bastar, se o que se pretende é uma ação que se converta em uma imagem de empresa

---

<sup>30</sup> Essa lei prevê que o prestador de serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias

socialmente responsável, tornando-a mais competitiva e trazendo como consequência o aumento dos lucros, na medida em que essas ações, tornadas visíveis, passem a impressão de que a empresa está destinando parte de seus recursos para causas sociais. Sendo assim, essas ações não se baseiam na virtude em si, mas na aparência de virtude (idem).

Elencaremos, a partir daí, as vantagens alegadas pelos próprios defensores da acumulação do capital e apresentadas nos livros e revistas analisadas: fortalecimento da imagem da empresa; o sentimento de pertencimento do funcionário à empresa; como consequência, o aumento da produtividade e do desempenho desse funcionário; aumento da satisfação no trabalho; liderança e trabalho em equipe; aproximação da empresa com os mercados consumidores; apelo social – a empresa é comprometida socialmente.

Todas essas vantagens expressam a concepção de participação, de autonomia do sujeito e de sociedade. Todas elas tendo seus conceitos reificados na sociedade capitalista, onde tudo se torna mercadoria. O voluntariado, como componente do movimento chamado Terceiro Setor, passa a ser exigido como forma de empregabilidade, isto é, para se manter no emprego ou como pré-requisito de contratação é necessário que o trabalhador tenha em seu currículo participação em ações de responsabilidade social – ou trabalho voluntário.

Para aqueles que estão se preparando para o primeiro emprego, ou aqueles que estão desempregados, o desenvolvimento de alguma atividade voluntária de cunho social passou a ser um dos requisitos a serem observados, podendo ser o elemento definidor no processo de contratação, na tomada de decisão do empregador em contratar uma ou outra pessoa.

Montaño (2005) ajudou a compreender este fenômeno por meio da funcionalidade do Terceiro Setor para com o capital em sua fase de mundialização do capital. Para este autor, o debate do Terceiro Setor é político-ideológico, pois esconde um rearranjo estrutural do capitalismo em momento de crise.

O trabalho voluntário forçado passa a integrar o conjunto de atribuições e condições da relação de venda da força individual de trabalho na atual fase do sistema capitalista (SOUZA, 1997). A participação definida nos documentos do PAE é uma ação mobilizadora despolitizada e carente de compromisso com a transformação social, visando à emancipação cultural do sujeito histórico (PARO, 2007).

### **3.3 A abordagem conceitual do Programa “Amigos da Escola”: participação e gestão democrática**

O “Amigos da Escola” é um projeto de iniciativa privada, desenvolvido pela empresa de comunicação Rede Globo, com o apoio do Ministério da Educação, Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, e suporte técnico do Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC. Tem por objetivo incentivar a participação da comunidade na escola por meio do trabalho voluntário de pessoas e grupos. Foi lançado em agosto de 1999, a partir do projeto “Brasil 500 Anos”, em conjunto com o Programa Comunidade Solidária.

Recuperando a ocasião de seu lançamento, tendo em vista as comemorações do 500º aniversário de descobrimento do Brasil, no ano de 2000, o governo federal lançou, no ano anterior, o projeto Brasil 500 Anos, para organizar e divulgar as festividades em curso. A educação foi, então, eleita como foco principal do projeto, entendida como *fator essencial para o desenvolvimento das pessoas e da nação*. A Rede Globo, poderosa empresa de comunicação do país, expressando seu apoio à educação, idealizou e lançou, em parceria com o “Brasil 500 Anos”, o Projeto “Amigos da Escola”, oferecendo todo seu potencial de comunicação e mobilização a serviço deste projeto.

Idealizado com o duplo objetivo de *comemorar os 500 anos do descobrimento e de contribuir para a construção de um país melhor*, as frentes de atuação do projeto consistem em estimular as escolas para sua abertura à comunidade; convocar a sociedade brasileira a participar de ações de voluntariado; ampliar parcerias entre a escola e os grupos organizados da comunidade; e aproximar a família e a comunidade da vida escolar. A grande meta do projeto é fortalecer a participação da comunidade, visando contribuir para a melhoria da escola e a qualidade da educação pública.

As campanhas de mobilização apresentam três propósitos principais: mostrar a importância da participação comunitária; convocar a sociedade civil para o trabalho voluntário; e mostrar os exemplos gerados pelas ações dos “Amigos da Escola”, criando referenciais para que sejam multiplicados. Segundo divulgação da própria empresa, as 113 emissoras que compõem o sistema Rede Globo de Comunicação estão envolvidas diretamente na mobilização da população. Além da produção e veiculação dos anúncios publicitários, também vem privilegiando e destacando o tema da educação, reservando espaço significativo em todos os telejornais da empresa e de suas afiliadas.

A divulgação do projeto vem ocorrendo mediante anúncios publicitários que cobrem desde os tradicionais meios de comunicação de massa até a internet<sup>31</sup> e kit-adesão, em forma de mala direta para escolas públicas em todo o país, convidando-as a aderirem ao Projeto. Também como estratégia de cooperação, o “Amigos da Escola” buscou endosso das secretarias de educação municipais e estaduais no sentido de incentivarem as escolas a se inscreverem no Projeto.

O cadastramento das escolas pode ser feito pelo preenchimento de ficha de adesão na forma de carta-resposta, com porte pago pela emissora, devendo constar autorização do diretor e declaração da secretaria do órgão mantenedor, ou anexando documentos comprobatórios de que a unidade escolar pertence à rede pública. Ao efetuar o cadastramento, a escola recebe completo material

---

<sup>31</sup> Pelo portal <http://redeglobo.globo.com/amigosdaescola>

de apoio para a implantação do Projeto. O material consiste em um conjunto de manuais com informações e sugestões para a elaboração dos planos de ação para o trabalho voluntário e parcerias.

Compreende sete fascículos com orientações sobre como organizar o trabalho voluntário dentro da escola e como interagir com a comunidade e formar parcerias. Como parte do serviço de divulgação, a escola tem seu nome anunciado como participante do projeto em diversos locais públicos e em página da internet, podendo, a partir daí, ser procurada por pessoas e instituições interessadas.

Como estratégia de ação, pelas normas do Projeto, as escolas cadastradas devem trabalhar de forma autônoma na busca de voluntariado e parcerias, cada unidade escolar sendo responsável pela implementação do projeto no local. A fim de garantir a sustentabilidade do projeto, o "Amigos da Escola" tem como função desenvolver e fortalecer novas ações, bem como acompanhar ações permanentes envolvendo grupos de escolas, instituições, parceiros e voluntários.

O Projeto propõe seis focos de atuação na ação do voluntário: *estímulo à leitura; reforço escolar; arte e esporte; gestão escolar; instalações e equipamentos; saúde e qualidade de vida*. Por essas ações, o Projeto pretende gerar ações pedagógicas complementares às atividades escolares, cuja idéia central, segundo a diretora de projetos sociais da Rede Globo, em matéria divulgada pela revista *EDUCAÇÃO* (set., 2001), é *a escola buscar a participação da comunidade e a comunidade ajudar a escola*.

Como forma de atrair a contribuição da sociedade civil em benefício da escola pública, o Projeto usa frases de efeito como "você pode", "você deve", "você que pode, dê/ajude a quem precisa", "seja solidário, não precisa contribuir com dinheiro, contribua com uma ação comunitária", entre outros apelos à cidadania e ao compromisso social.

Conforme estatísticas levantadas pelo próprio Projeto, divulgadas em sua página na internet<sup>32</sup>, desde o seu lançamento já cobriu mais de 60 mil escolas públicas de educação básica em todo o país; até dezembro de 2001 já contava com quase 26 mil escolas participantes no território nacional. Por esta ocasião, o Projeto já contava com a ação voluntária de aproximadamente 206 mil pessoas, resultando numa média de oito voluntários por estabelecimento.

De modo a introduzir ao leitor as características do estilo que dá forma ao Projeto, relaciona-se, a seguir, algumas das orientações para ações voluntárias oferecidas pelo projeto<sup>33</sup> aos diferentes segmentos interessados (escola, famílias, profissionais liberais, empresas, instituições de ensino superior, organizações e associações).

#### Orientação às escolas:

- Reunir a equipe e os colaboradores (Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, APM) da escola para decidir sobre as prioridades e encaminhar os focos de atuação aos voluntários.
- Mapear as organizações existentes na comunidade que possam fazer parcerias com a escola.
- Identificar lideranças entre alunos, pais e comunidade que tenham disponibilidade e entusiasmo para ampliar a busca por recursos materiais ou financeiros.

#### Orientações às famílias:

- Ajudar a escola a conservar o prédio, os móveis e os equipamentos da escola.
- Auxiliar alunos que apresentam problemas de saúde.
- Organizar e desenvolver atividades culturais, artísticas e esportivas.
- Ajudar a montar bibliotecas.
- Trazer alunos faltosos ou que desistiram de estudar de volta para a escola.

---

<sup>32</sup> Dados de janeiro/2001 – disponíveis em [www.amigosdaescola.com](http://www.amigosdaescola.com).

<sup>33</sup> Disponível em <http://redeglobo.globo.com/amigosdaescola/perguntas/conteudo.htm> e [www.brasil500.com.br](http://www.brasil500.com.br)

- Orientar os alunos sobre cuidados com a saúde.
- Apoiar os alunos nas atividades escolares.
- Estimular os alunos para a leitura.
- Participar de reuniões do Conselho da escola e Associação de pais e mestres.

#### Orientações aos profissionais:

- Auxiliar na manutenção e conservação do mobiliário e espaço físico da escola, prestando serviços como pedreiro, eletricista, encanador, marceneiro, entre outros.
- Assessorar a administração, a contabilidade e as finanças da escola.
- Assessorar a escola na compreensão das questões jurídicas.
- Reservar horário em consultório para atendimento aos alunos.
- Atender reforço escolar dentro ou fora da escola.
- Oferecer cursos e assessorias à equipe escolar.
- Promover palestras, cursos profissionalizantes, bem como organizar seminários e oficinas para alunos e seus familiares.
- Desenvolver cursos de computação para alunos e funcionários da escola, orientando-os na utilização de programas de informática.

#### Orientações às empresas:

- Colocar à disposição da escola produtos, serviços, espaço físico e recursos humanos e materiais da empresa.
- Estabelecer convênio para que a escola possa utilizar áreas e equipamentos da empresa
- Assessorar a escola com conhecimentos específicos da empresa.
- Patrocinar equipes desportivas, grupos de teatro, excursões, festivais, etc.
- Instituir prêmios para práticas pedagógicas, produções literárias, artísticas, científicas e desportivas.

#### Orientações às escolas particulares e instituições de ensino superior:

- Promover cursos, debates e palestras.
- Disponibilizar seus especialistas para assessorias.
- Auxiliar grupos de alunos na aprendizagem.
- Realizar pesquisas e estudos.
- Indicar estagiários para atividades na escola.
- Desenvolver projetos de integração escola particular x escola pública.
- Produzir materiais de apoio didático.
- Oferecer o uso de bibliotecas, auditórios e laboratórios da instituição para uso da escola.
- Reservar bolsas de estudo em cursos de formação e especialização.
- Estabelecer convênios para a formação inicial de professores.

#### Orientações a organizações e associações:

- Participar de reuniões da escola, colocando-se à disposição para ajudar a resolver seus problemas.
- Auxiliar a escola na identificação de causas que provocam a evasão escolar e propor alternativas para solucioná-las.
- Articular ações para combater o analfabetismo, o trabalho infantil e a evasão escolar.
- Envolver rádios comunitárias na solução de problemas educacionais.
- Desenvolver, juntamente com as escolas, programas que visem a promover alunos defasados em série/idade e que apresentem dificuldade de aprendizagem.
- Atender aos alunos encaminhados pela escola para reforço escolar, atividades culturais, esportivas, etc.
- Oferecer espaços físicos para complementar atividades educativas.
- Promover encontros de formação integrada para educadores da escola e ONGs.
- Envolver o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar na solução de problemas educacionais.
- Auxiliar as famílias no acompanhamento escolar e estimulá-las a participar mais efetivamente nas decisões da escola.



- Participar de campanhas de saúde e educação ambiental juntamente com a escola.

No que diz respeito à natureza da participação da comunidade na escola, que tem sido estimulada por grande parte das políticas governamentais recentes (sobretudo a partir da mudança na natureza da atuação do Estado no desenvolvimento de suas ações, correspondente ao atual estágio de reestruturação do modo de produção capitalista), pode-se perceber o fortalecimento de uma concepção na qual ocorre a descentralização da execução das atividades rotineiras e organizacionais e uma centralização da tomada de decisão acerca das questões político-pedagógicas, na medida em que a participação da comunidade se estabelece por meio de atividades de execução de decisões previamente tomadas, ou seja, atividades-meio<sup>34</sup>, de aspectos apenas organizacionais (PARO, 1997).

A esse respeito, o que se observa é que o discurso da participação, quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução (PARO, 1997, p. 50).

No que diz respeito à natureza da participação estimulada e personificada pelo projeto “Amigos da Escola”, uma especificidade é o fato de ultrapassar os limites da comunidade escolar, pretendendo-se envolver toda a sociedade. A propaganda veiculada na TV e o material enviado às escolas cadastradas no Projeto convidam a todos para participar no desenvolvimento dos mais diversos trabalhos na escola, independente da condição de ter filhos nela estudando.

Situação que serve como exemplo ocorre quando, em um dos folhetos componentes do material enviado às escolas cadastradas, em resposta à questão: “Quem pode participar [do Projeto “Amigos da Escola”]?”, apresenta-se o seguinte:

---

<sup>34</sup> Paro identifica as atividades-meio como aquelas de apoio, de secretaria escolar, atividades complementares de apoio pedagógico, esporte, lazer, reforma estrutural da escola, etc., e as atividades-fim aquelas relacionadas ao objetivo da escola, ou seja, à apropriação do saber do educando.

Todos podem participar! Familiares dos alunos, vizinhos e outros moradores da comunidade, pessoas aposentadas, estudantes, profissionais com diferentes conhecimentos, escolas de magistério, faculdades e universidades, escolas particulares, associações de moradores, empresas, sindicatos e associações de classe, organizações não-governamentais, fundações, clubes de serviços e outras (CENPEC, 1999c).

Outra especificidade dos “Amigos da Escola” é o fato de não se tratar de políticas de governo, exclusivamente, mas de um movimento da sociedade em geral, capitaneado pela chamada Responsabilidade Social da empresa privada, para contribuir com iniciativas voluntárias no desenvolvimento de ações de cunho social.

Porém, mesmo não se constituindo em política pública, o projeto “Amigos da Escola” objetiva atingir exclusivamente a rede pública de educação, tratando-se, então, de uma política de empresa privada que objetiva interferir ou influenciar no encaminhamento de determinadas ações na escola pública.

As escolas cadastradas no PAE recebem folhetos de divulgação e de orientação sobre como organizar o voluntariado escolar e, ainda, sete fascículos da coleção “Amigos da Escola”: 1. Amigos da Escola – voluntários e parceiros; 2. Gestão escolar – um trabalho conjunto; 3. Reforço escolar – construindo o sucesso; 4. Estímulo à leitura – o prazer da descoberta; 5. Esportes e artes – o jogo da imaginação; 6. Saúde – por uma melhor qualidade de vida; 7. Instalações e equipamentos – cuidando da escola. Esse material enviado serve para orientar a escola a estimular, receber e conduzir atividades com voluntários.

O material se refere insistentemente à participação da comunidade na escola, estimulando-a. Importa a este trabalho, neste item, compreender de que natureza de participação o material está se referindo. Para isso, serão destacados os trechos do material que possam contribuir para esse esclarecimento, efetuando a respectiva análise.

Acerca do que é preciso fazer para participar do projeto, um dos folhetos orienta:

A lista de escolas que irão participar do Projeto estará afixada em locais públicos que serão divulgados pela mídia; procure a escola mais próxima que aderiu ao projeto. Procure conhecê-la, saber quais são suas necessidades e o que ela já faz para enfrentá-las; converse com o diretor ou com o coordenador do Projeto na escola. Ofereça-se para ajudar; se você tem filhos na escola, pergunte a eles e aos seus professores como poderia colaborar; fale com outros pais e mães da comunidade e juntos pensem como poderiam contribuir; você conhece pais de alunos que fazem parte da Associação de Pais e Mestres (APM), do Caixa Escolar ou do Conselho de Escola? Converse com eles; se você é membro da APM, Caixa Escolar ou Conselho de escola converse com o diretor da escola e participe; ofereça o tempo que tiver: algumas horas ou dias na semana, à noite ou finais de semana; você pode atuar em vários locais: na escola, em outros lugares da comunidade ou mesmo em sua casa; colabore com o que você sabe fazer, por mais simples que seja! (CENPEC, 1999c)

A busca das escolas públicas cadastradas do país é possível no *site* do Programa “Amigos da Escola”, na internet<sup>35</sup>, que são apresentadas por estado e por município. Não foram encontradas e não tivemos notícias, durante toda a realização da pesquisa, de listas afixadas em locais públicos. Nem mesmo no *site* há uma lista. Quanto à natureza da participação estimulada, note-se que as orientações quanto ao que é preciso fazer para participar do projeto enunciam iniciativas que aproximam a comunidade da escola, consultando o que é possível fazer, estimulando uma participação na forma de colaboração e em uma situação que pressupõe um planejamento da escola já elaborado, pronto, no qual o voluntário irá se inserir.

Já que importa saber como se participa, a pergunta é se essa participação está relacionada à execução de tarefas pré-estabelecidas, à definição das prioridades da escola ou a ambos os aspectos.

Na continuidade, encontra-se nesse mesmo folheto a seguinte pergunta: “Em que o voluntário pode colaborar?”. E a respectiva resposta:

Apoiando os alunos nas atividades escolares para que aprendam mais e melhor; trazendo de volta para a escola alunos faltosos ou que desistiram de estudar; ajudando a montar bibliotecas e a estimular os alunos para a leitura; organizando e desenvolvendo atividades culturais, artísticas e esportivas; orientando as famílias e os alunos sobre cuidados com a saúde; auxiliando famílias de alunos que apresentem problemas de saúde a encontrar atendimento na

---

<sup>35</sup> [www.amigosdaescola.com.br](http://www.amigosdaescola.com.br)

comunidade próxima ou em outra localidade; ajudando a escola a conservar seu prédio, móveis e equipamentos; participando de reuniões do conselho de escola e da associação de pais e mestres ou do caixa escolar (CENPEC, 1999).

Sem dúvida, todas são atividades importantes para a melhoria da qualidade da educação escolar. Note-se, no entanto, que a maioria dessas atividades sugeridas promove a participação da comunidade na forma de colaboração na execução de um programa previamente estabelecido. Apenas a última pode propiciar a “participação na gestão do processo educativo”, quando propõe a relação da comunidade com a escola no planejamento escolar, na decisão conjunta de seus objetivos, quando chama à participação nas reuniões do Conselho da Escola.

No plano formal, o Brasil é constituído por sistemas estaduais nos quais existem as mais diferentes formas de combinação da organização da comunidade escolar em entidades como Associação de Pais e Mestres – APM, Caixa e Conselho Escolares, que se constituem em órgãos de natureza, atribuição e competência as mais diversas na organização da estrutura escolar. Porém, no plano prático, muitas vezes eles se confundem.

Em geral, quem realmente tem uma atuação visível é o órgão que recebe o repasse de recursos financeiros (como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, vinculado ao governo federal)<sup>36</sup>, ao ponto de, às vezes, as pessoas acharem que essas figuras jurídicas é que respondem pela escola. Ora, a existência por si de uma entidade jurídica de direito privado na escola não torna essa entidade o órgão mantenedor de qualquer escola pública, que permanece sendo o poder público, na esfera à qual a escola é vinculada (municipal, estadual ou federal).

Essa confusão ocorrida freqüentemente no cotidiano escolar, combinada com a coexistência de diferentes organizações nos mais diversos sistemas em um país de dimensões continentais como o Brasil, pode justificar essa fusão

---

<sup>36</sup> O Programa Dinheiro Direto na Escola é um programa do governo federal que consiste em prestar assistência financeira suplementar às escolas do ensino fundamental públicas das redes municipal, estadual e do Distrito Federal e às Escolas de Educação Especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantida. Ver análise de SANTOS (2006).

subliminar no material do projeto “Amigos da Escola” entre o Conselho, APM ou Caixa Escolar.

Ocorre que esse “equivoco”, que consiste na fusão e confusão da função deliberativa e da função executora dos diferentes órgãos no interior da escola, pode contribuir para manter a participação da comunidade escolar atrofiada e desorganizada no que diz respeito à coletivização da tomada de decisão na escola. Se não se objetiva ampliar o processo de participação na forma de “partilha de poder”, não é preciso negá-la, bastando ignorá-la, mantendo a atual situação de fortalecimento da participação da comunidade na forma de colaboração, na execução de tarefas pré-estabelecidas, embaçando a diferença fundante entre essas duas formas de participar: decidindo ou executando.

Continuando a análise do material, na seqüência o texto sugere mais atividades que podem ser desenvolvidas pela comunidade na forma de trabalho voluntário, dividindo-as por segmentos: jovem; profissional; empresa; organizações e associações; escolas particulares, de magistério e faculdades.

Por se tratar de uma relação extensa de atividades sugeridas, elas não serão transcritas na íntegra. Porém, pode-se reafirmar que a natureza da participação que está presente na maior parte dessas atividades é, também, executiva de tarefas organizacionais ou trata-se de atividades supletivas da função do poder público no fornecimento de estrutura física, financeira ou de pessoal para desenvolver um ensino de qualidade (AMIGOS DA ESCOLA, s/d).

Por exemplo, as atividades sugeridas para os jovens giram em torno da organização de campeonatos esportivos; grupos de música, teatro ou dança; reconstrução da história do bairro e organização de uma feira relativa a esse trabalho realizado no bairro; oferta de aulas de reforço; realização de campanhas de educação ambiental.

Já para os profissionais são sugeridas atividades que contribuam na administração e manutenção física do prédio e mobiliário da escola, com serviços de pedreiro, eletricista, encanador, marceneiro; contabilidade da

escola ou da APM; oferta de cursos e assessoria à equipe escolar; organização de eventos; ajuda na organização de um programa de rádio ou jornal do bairro; orientação na utilização de programas de informática ou ainda na reserva de um horário para atender alunos, caso o voluntário ou a unidade escolar possua consultório.

No caso das empresas, sugere-se que participem de campanhas desencadeadas pela escola ou outras entidades; coloquem à disposição da escola seus produtos, serviços, recursos humanos e espaço físico; patrocinem equipes esportivas, grupos de teatro, excursões, festivais, feiras de ciências; instituem prêmios para práticas pedagógicas inovadoras.

Em se tratando de escolas particulares, de magistério ou faculdades, o texto do material sugere que participem promovendo cursos, debates, palestras; participem do planejamento, execução e avaliação de projetos educativos; coloquem à disposição da escola seus especialistas para assessorias específicas; reservem bolsas de estudo em cursos de formação e especialização; produzam material de apoio às atividades escolares, como textos, vídeos e material didático.

Note-se que somente na participação de escolas particulares, de magistério ou faculdades é sugerida uma atividade cuja participação envolve planejar o trabalho da escola, ou seja, uma atividade que contempla uma possibilidade de ampliação dos processos de tomada de decisões na escola, enfim, de partilha de poder.

Como se trata de uma atividade sugerida para escolas particulares, de magistério e faculdades, parece que se está propondo uma participação muito mais baseada na tecnocracia do que na democracia: no conhecimento técnico (já que se trata de uma atividade sugerida para centros de formação de professores), do que na idéia de democratização das relações de poder no interior da escola.

Essa suposição pode ser efetuada pelo fato de que nas atividades propostas aos demais segmentos da comunidade (jovens, empresas,

associações) são raras e ainda discutíveis as atividades propostas que possam promover a ampliação das decisões na escola para além da figura do diretor e pelo fato de serem sugeridas majoritariamente tarefas organizacionais e executivas de decisões previamente tomadas por outrem.

Para as organizações e associações, o folheto sugere que participem de reuniões, colocando-se à disposição para colaborar nas necessidades da escola; identificando as causas locais de evasão e propondo soluções; articulando ações de combate ao analfabetismo e trabalho infantil; envolvendo Rádios Comunitárias; envolvendo o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar na solução dos problemas educacionais da região onde se situa a escola; participando com a escola em campanhas de saúde e educação ambiental.

Da forma como são apresentadas as atividades possíveis de se realizar por meio do trabalho voluntário na educação, parece que está sendo proposto que o voluntário, ao chegar à escola, consulte e observe qual é a necessidade em termos de atividades a serem desenvolvidas e passe a executar a atividade que lhe for possível dentro desse rol apresentado pela direção ou coordenação do projeto.

Isso demandaria, por parte da escola, certa disponibilidade de tempo de algum profissional para receber, orientar, encaminhar e acompanhar o trabalho dos voluntários; efetuar levantamento de necessidades, organizar dados e informações; contatar pessoas, entidades e fazer visitas, articular interesses e horários.

Todavia, apesar do material referir-se a uma coordenação do Projeto “Amigos da Escola” em cada unidade cadastrada, nas escolas pesquisadas não se ouve falar em instituição escolar pública que tenha tal coordenação. Em geral, esse primeiro contato do voluntário com a escola, quando ocorre de maneira formal, é estabelecido com a direção ou coordenação pedagógica, sem que se refira a uma atribuição específica de coordenar trabalho voluntário.

Nem mesmo a estrutura de gestão do Projeto “Amigos da Escola” na Rede Globo funciona conforme o anunciado. O *site* descreve a existência de três instâncias de implementação do projeto: o Núcleo de Estratégia, que conta com representantes máximos da TV Globo, Faça Parte, Consed e Undime, tem por função estabelecer e validar diretrizes e macro-estratégias do projeto; o Núcleo de Planejamento e Ação Nacional, que conta com representantes das emissoras Globo e afiliadas, Faça Parte, Consed (todas as secretarias estaduais convidadas) e Undime (todas as Undimes Estaduais convidadas), e que tem por função estruturar toda a operação do projeto; e os Núcleos Estaduais/Regionais, que contam com representantes de emissoras Globo ou Afiliadas, Consed (secretaria estadual de educação) e Undime Estadual (ou secretarias municipais de educação) e que, segundo o *site* do Projeto, têm por função estabelecer estratégias, planejamento e calendário locais, realizar atividades, projetos e eventos (como dias temáticos), buscar parceiros locais, motivar e apoiar escolas (*know-how*, contatos, materiais, fontes), acompanhar desenvolvimento de atividades em grupos de escolas, encaminhar sugestões de pautas para jornalismo, *site* e boletins e relatar atividades periodicamente.

Outro folheto intitulado “É importante ter amigos e contar com eles!”, ao apresentar o Projeto “Amigos da Escola”, enfatiza que a escola pública é responsabilidade de todos – esclarecendo que todos podem participar do Projeto –, apresenta diversos focos possíveis de atuação para o trabalho voluntário na escola e, por fim, orienta como a escola pode participar. Nesse último item, o folheto define formas de atuação para o diretor da escola; professores, funcionários e técnicos; alunos; Conselho de Escola; APM ou Caixa Escolar e Grêmios Estudantis. Somente quando trata das formas de atuação de professores, funcionários e técnicos é que se apresenta a atribuição de definir prioridades. Ou seja, o material do Projeto “Amigos da Escola” orienta-se por uma perspectiva de gestão escolar tecnocrática, na qual somente os servidores da escola têm a atribuição de definir prioridades.

Para todos os outros segmentos são propostas atividades de execução de atividades as mais diversas na escola, nenhuma delas relacionadas à partilha de poder no processo de tomada de decisão ou de discussão de



prioridades da escola. Essa concepção contraria uma perspectiva de participação popular, na qual as decisões sobre o encaminhamento de qualquer atividade de interesse social, dentre as quais se enquadra o trabalho escolar, deve considerar os interesses e necessidades da população atendida, o que significa a disposição permanente dos trabalhadores da escola em dialogar com quem quer que seja da comunidade, que se apresente na escola interessado nessas questões.

Na continuidade, esse folheto orienta os primeiros passos da implantação e execução do Projeto “Amigos da Escola”, sempre enfatizando que os voluntários deverão se “integrar” às propostas da escola. Integrar-se pura e simplesmente a algo que já está dado, construído e pensado pressupõe uma posição de concordância prévia do novo integrante com o processo do qual passará a partilhar. Diferente disso seria se o Projeto “Amigos da Escola” propusesse que o voluntário tentasse ativar ou fortalecer instâncias de decisão coletiva na escola, e não somente se adaptar, ou nos termos do folheto, se “integrar” ao já existente, seja qual for ele, sem perspectiva de questioná-lo, caso haja discordância de princípios ou simplesmente a perspectiva de aperfeiçoá-lo.

Outro folheto intitulado “Organizando o voluntariado escolar” pode ser utilizado para tratar melhor dessa questão. Ele apresenta os seguintes assuntos: coordenando os voluntários na escola; o que a escola espera do voluntário; o que o voluntário espera da escola; porque é importante coordenar o trabalho voluntário; atribuições do (grupo) coordenador; orientações para a coordenação de voluntários.

Esse último item é dividido em: 1. Divulgação; 2. Recepção; 3. Seleção; 4. Formação de voluntários; 5. Avaliação; 6. Valorização. No item 3, que trata do processo de seleção dos voluntários pela escola, explica-se:

É preciso tomar cuidado para não restringir a participação de pessoas por preconceitos de qualquer natureza; a escola aceita ou não um candidato em razão de sua missão, que é promover a aprendizagem. Pessoas que discordam das propostas da escola ou da Secretaria da Educação devem ser informadas claramente sobre os interesses e focos da escola e dispensadas com gentileza, caso o desacordo se mantenha (CENPEC, 1999c).

É claro que o histórico e o acúmulo que a escola possui em termos de discussão e encaminhamento de suas propostas de trabalho até o momento em que o voluntário se apresenta devem ser respeitados. Por isso é compreensível que a escola se manifeste no caso de haver divergência entre a proposta da escola e do voluntário.

Porém, o que se tenta demonstrar com a transcrição desse trecho é que, de fato, o Projeto “Amigos da Escola” não estimula a aproximação da comunidade à escola para participar na forma de partilha de poder, e sim na execução do projeto que se pressupõe que a escola já possua. Senão, em vez de dispensar o voluntário por motivo de desacordo de sua proposta com a da escola, o que deveria ser estabelecido era o diálogo permanente, já que o conflito é salutar no processo democrático, não devendo ser evitado, conforme o texto do material do “Amigos da Escola” propõe.

Em uma relação de horizontalidade, as partes necessitam estar dispostas a colocar suas convicções em dúvida todo o tempo. Tem-se que estar disposto a pensar outras possibilidades para além de suas próprias idéias, a mudar de opinião, a ser convencido, se for o caso.

O fascículo n.º 1 do material enviado às escolas, intitulado “Amigos da Escola: voluntários e parceiros”, propõe-se a dar “orientações gerais sobre como mobilizar a comunidade para a participação, estabelecer parcerias e organizar ações de voluntariado na escola” (CENPEC, 1999a, p. 3).

Nesse fascículo apresenta-se o que é o Projeto “Amigos da Escola”, destaca-se o objetivo da promoção de um ensino de qualidade, estimulando e esclarecendo a importância da participação da comunidade para isso. Alerta a escola para o fato de que o trabalho voluntário deve ser bem acolhido e organizado para que possa contribuir no alcance dos objetivos da escola, que deverão estar estabelecidos em seu projeto educativo.

Caso a escola não tenha ainda seu projeto educativo delineado, o material orienta que se pode ir construindo-o aos poucos, com a participação da comunidade (CENPEC, 1999a, p. 9). Nesse momento, o material estimula a

participação da comunidade na construção da proposta da escola. Mas só nesse momento. Depois, por diversas vezes o material deixa claro que cabe aos servidores construir a proposta de trabalho da escola e planejar suas atividades; e que cabe ao voluntário se “encaixar” naquilo que foi proposto pela escola, auxiliando na execução de ações previamente determinadas.

Quando não há a negação expressa da participação da comunidade na tomada de decisão, há um silêncio a respeito disso e uma forte afirmação de que o voluntário deve aproximar-se da escola, verificando o que ela necessita e, caso haja discordância entre a proposta do voluntário e a da escola, o voluntário deve ser dispensado, afastado da escola.

O fascículo nº. 2 da coleção “Amigos da Escola”, intitulado “Gestão Escolar: um trabalho conjunto”, enuncia:

O objetivo principal da escola é promover a aprendizagem dos alunos; no entanto às vezes é impossível não se deixar envolver por questões emergenciais e perdê-lo de vista. É preciso evitar que isso aconteça, corrigindo o rumo em direção às metas estabelecidas pela equipe escolar; a partir das diretrizes do sistema de ensino (CENPEC, 1999b, p. 4).

Parece contraditório que, dentro do mesmo conjunto de material, um fascículo apresente que as metas são estabelecidas pela equipe escolar e outro fascículo afirme que a comunidade pode participar na construção do projeto educativo da escola, que compreende justamente o estabelecimento de seus objetivos e metas. No mínimo, o confronto dos trechos desses dois fascículos demonstra uma concepção diversa dos elaboradores do material, no que diz respeito a um aspecto relevante da administração escolar, que é o fato de democratizar ou não o processo de elaboração da proposta da escola.

Ao tratar do “fortalecimento dos espaços coletivos de participação”, o fascículo nº. 2 explicita o papel do voluntário muito mais no que diz respeito ao conhecimento que ele deve ter da existência dos diferentes órgãos dentro da escola, à divulgação da existência das instâncias de gestão democrática da escola, do que participando delas propriamente.

Exemplo disso é o fato de que, após anunciar um conjunto de ações acerca das quais o Conselho Escolar tem a atribuição de decisão, o fascículo apresenta a seguinte afirmação: “Conhecendo a função do Conselho, os voluntários e parceiros irão valorizá-lo e fortalecê-lo com suas ações nos diferentes focos do Projeto Amigos da Escola” (CENPEC, 1999b, p. 9).

Os focos do Projeto “Amigos da Escola”, segundo o material em análise, são: gestão escolar, reforço escolar, estímulo à leitura, artes e esportes, saúde e qualidade de vida, instalações e equipamentos. Na seqüência, ao tratar do “Espaço e voz da comunidade na escola”, o fascículo se limita a enunciar cuidados necessários para a realização de uma boa reunião (CENPEC, 1999b, p. 9) e na página seguinte apresenta outras idéias de espaço e voz da comunidade na escola:

Em comissões organizadas pelo Conselho, os voluntários poderão se reunir e colaborar em várias frentes: organizando os pedidos de matrícula no sentido de atender adequadamente a demanda recebida; fazendo estudos das características da clientela; percorrendo a região vizinha da escola para fazer levantamento de crianças e jovens em idade escolar; ajudando na organização de festas, feira do verde, feira de ciências e outros eventos culturais; colaborando em campanhas especiais como de vacina, distribuição de materiais, aplicação de flúor; desenvolvendo atividades de recreação e distribuição de merenda; organizando grupos de alunos que necessitam de ajuda nos deveres de casa; auxiliando na conservação da limpeza do prédio escolar, ao mesmo tempo, sensibilizando os alunos para colaborarem (CENPEC, 1999b, p. 10).

Mesmo que o material do Projeto “Amigos da Escola” afirme que não se pretende substituir o trabalho formal, nem mesmo a responsabilidade do governo na manutenção da escola pública, muitas dessas atividades propostas são atribuições do poder público e não um simples complemento às atividades da escola.

Limpeza de prédio, organização de matrícula, levantamento de crianças em idade escolar são, sim, atribuições do poder público e estão dispostas entre as sugestões de atividades a serem realizadas pelos voluntários na gestão da escola.

As outras atividades propostas estimulam o voluntário a participar tão somente na execução de tarefas organizacionais e não em pensar coletivamente os problemas e necessidades da escola. Trata-se da participação na alocação de recursos, administração de operações e na execução das ações.

Já o Boletim “Amigos da Escola” (que faz parte do período pós-reestruturação do Projeto da Rede Globo, ocorrida a partir de 2004) adota uma estratégia que consiste em legitimar uma determinada concepção através da disseminação de exemplos considerados exitosos. Para se ter uma idéia de como essa estratégia funciona, em um dos exemplos exitosos divulgados no Boletim, que pretende despolitizar a luta pela educação de qualidade, um ex-aluno que retorna à escola na condição de voluntário afirma: *“Vemos que, para mudar a educação no país, não é preciso muito dinheiro nem grandes investimentos. Com boa vontade e criatividade, nós conseguimos fazer qualquer coisa”* (BOLETIM AMIGOS DA ESCOLA, 2007).

A participação da comunidade que se propõe no material do Projeto “Amigos da Escola” consiste em uma missão de ajuda, em uma colaboração na execução das atividades da escola. Mas é impossível pensar nisso sem refletir acerca da responsabilidade do poder público em manter integralmente o desenvolvimento das atividades na escola, tanto em termos de fornecimento de recursos físico-financeiros quanto em termos de contratação de profissionais adequados a um padrão de qualidade.

A ajuda do “Amigos da Escola” já pressupõe uma precariedade no atendimento da escola pública por seus órgãos mantenedores e, mesmo que o material do Projeto seja insistente em dizer que não pretende substituir o poder público e o trabalho formal, almeja complementá-lo parcialmente em sua precariedade, já que o Estado, na atual fase da reestruturação capitalista, necessita reduzir gastos sociais para aplicar seus recursos no auxílio ao setor produtivo, com a promessa de que isso criará novos postos de trabalho.

Em termos de gestão, o material do Projeto “Amigos da Escola” não pretende a descentralização do poder na escola, mas sim fortalecer a

perspectiva da existência de uma direção escolar que centraliza a decisão acerca dos objetivos da escola. Além disso, existe o estímulo a uma “não-participação praticada” (LIMA, 2001, p. 88), que é induzida nas instâncias decisórias da escola, à medida em que silencia acerca do papel deliberativo do Conselho Escolar, confundindo-o com a APM. Essa postura não guarda qualquer relação com a participação da comunidade na escola visando à partilha de poder, a democratização das relações sociais e, portanto, a promoção da emancipação humana.

O Conselho Escolar torna-se um importante *lócus* de mobilização e participação dos trabalhadores em torno do controle social da escola pública. Difere-se, portanto, da concepção de participação apregoada nos materiais distribuídos pelo PAE. Fortalecer o Conselho Escolar como espaço efetivo do controle democrático da escola pública é tarefa de qualquer sujeito que deseje a transformação social com base em uma sociedade democrática.

As organizações não-governamentais são importantes para a luta dos trabalhadores – mas as ONGs identificadas com essa luta e não as relacionadas com o mercado, pois estas escamoteiam a luta de classes e gozam do benefício concedido pelo Estado a elas por meio da isenção de tributos e impostos, na produção da mais-valia e, por conseguinte, na manutenção do modo de produção capitalista.

Essa concepção se coaduna com a idéia de Mézaros (1987), na qual defende a construção coletiva de uma contra-ideologia que faça oposição ao sistema capitalista. Para isso necessitamos

[...] cultivar conscientemente – não em indivíduos isolados, mas em toda a comunidade de produtores, qualquer que seja a sua ocupação – de uma incomprometível consciência crítica, associada a um intenso compromisso com os valores de uma sociedade socialista (p. 72).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é um fenômeno complexo e multifacetado. Nem por isso se constitui um campo epistemológico impossível de ser analisado. Na educação, também, é comum encontrar propostas, pacotes, verdadeiros “milagres” para solucionar seus problemas decorrentes de políticas públicas perniciosas e desmanteladoras do sistema educacional. Historicamente, a educação sempre apresentou uma dualidade expressa numa escola propedêutica para a elite e uma escola do trabalho para os filhos da classe trabalhadora.

Diante disso, cabe a formulação de propostas que tenham como foco uma reorientação da função social da escola, principalmente a pública, pois o espaço público se constitui como um *lócus* onde se trava a disputa pelo controle social do Estado. Muitas das vezes, essa disputa é desigual.

Assim sendo, o presente trabalho teve como objetivos investigar as implicações do conceito político-ideológico do Terceiro Setor no debate da Gestão Democrática, a partir do Programa “Amigos da Escola” e os pressupostos teóricos que balizam o Programa.

Pudemos analisar as cartilhas de orientação distribuídas às escolas cadastradas no *site* do Programa. Elas revelaram que a concepção teórica de democratização da gestão escolar do Programa está assentada numa perspectiva voluntarista, despolitizadora e a - histórica, uma vez que a dinâmica do voluntariado e sua participação na execução de atividades-meio na escola desconsideram o caráter político do controle social, defendido pelos estudiosos da gestão numa perspectiva democrática, qual seja, o de que o controle social deve se efetivar por meio de práticas políticas conscientes, cuja finalidade maior é a emancipação dos sujeitos.

De fato, esta finalidade é diametralmente oposta à finalidade do capital. Este se ajusta e se apropria de conceitos que antes eram defendidos pelos trabalhadores da educação, tais como: democratização, autonomia, participação. Todos eles reificados numa perspectiva consumidora e

mercantilista. O trabalhador, por sua vez, transforma-se em cidadão e o trabalho se precariza por meio de uma determinada “flexibilização” das relações de trabalho.

Nossa preocupação, então, foi a de entender o funcionamento desta “ressignificação” das categorias que antes estavam presentes nas bandeiras de luta dos movimentos sociais. Cabe ressaltar que compreendemos essas categorias como integrantes do presente histórico. Portanto, são entendidas como componentes do movimento do real. Com base nessa premissa, partimos para uma discussão sobre democracia, o papel do Estado e a relação de embate entre os conceitos de público e privado.

No primeiro capítulo, intitulado *Gestão democrática e Terceiro Setor: reflexões teóricas*, pudemos analisar o movimento teórico da discussão sobre a gestão numa perspectiva democrática e a relação com o surgimento do que se convencionou chamar de Terceiro Setor. Neste capítulo consta a resposta à primeira questão norteadora do trabalho: O que significa, neste período particular do capitalismo, de redefinições no papel do Estado para com as políticas sociais, de passagem para a sociedade civil da execução dos direitos sociais materializados em políticas, o Programa “Amigos da Escola”? Na verdade, os capítulos, de uma maneira geral, foram construídos pensando na resposta a esta questão.

Neste sentido, toda a discussão deste capítulo nos permitiu identificar e concluir que o capitalismo transfigurado em “terceiro setor” cumpre uma funcionalidade ao projeto de reestruturação produtiva do mesmo capital. Funcionalidade esta que, na verdade, possui uma dupla função: o “terceiro setor” não apenas apresenta-se funcional à contra-reforma dos Estados, como, também, à transformação ideológica da Sociedade Civil em espaço “público-privado”, retirando-lhe o caráter político, dialético e social.

Identificamos, também, que esta mudança na relação entre a Sociedade Civil e o Estado provocou uma reconfiguração da ação dos movimentos sociais. Agora institucionalizados por meio das ONGs, os movimentos sociais se vêem diante de novos desafios e velhos problemas.



No segundo capítulo, intitulado *Terceiro setor, movimentos sociais e participação*, nossa preocupação foi a de analisar essas mudanças no que tange à participação desses movimentos sociais e a participação das ONGs.

A conclusão a que chegamos neste capítulo é a de que os movimentos sociais desempenham importante papel na medida em que desafiam a cultura autoritária historicamente produzida neste país, ao mesmo tempo em que apontam o caminho para a construção e a difusão de uma cultura democrática. Porém, foi necessário definir de que tipo de movimento social está se falando e qual o papel das ONGs na definição das agendas de luta por outra sociedade democrática. Neste sentido, não dá para tomarmos como único o conceito de movimentos sociais, mas identificar os movimentos sociais que lutam efetivamente pela transformação social e a emancipação dos sujeitos. Bem diferente, portanto, da concepção do Programa “Amigos da Escola”.

Neste terceiro capítulo, intitulado *Trilhando o caminho do “Amigos da Escola”: análise das orientações às escolas*, procuramos fechar as respostas das duas questões que balizam este trabalho. A segunda questão: O que significa participação para o Programa “Amigos da Escola”? é um desdobramento da primeira. Neste capítulo identificamos o caminho percorrido pelos fascículos analisados, fazendo a relação com a categoria trabalho presente nas análises marxistas. Este capítulo é a chave para compreender o PAE e sua relação com o projeto de reestruturação de uma escola adequada ao sistema capitalista.

Ademais, ressaltamos que o Conselho Escolar é o espaço, por natureza, em que se trava a disputa pelo controle democrático do Estado, no caso, da escola pública. E assim deve sê-lo. Pois é o espaço em que se faz presente a representatividade da escola e da comunidade escolar. Até porque a própria ajuda do “Amigos da Escola” já se configura como uma ausência de qualidade no atendimento oferecido pelo Estado. Fortalecer o Conselho Escolar como espaço efetivo do controle democrático da escola pública é tarefa de qualquer sujeito que deseja a transformação social com base em uma sociedade democrática.

Valemo-nos da premissa de que cabe ao intelectual o compromisso em desvelar as aparências, o conformismo, as bases ideológicas dos modismos, das “receitas milagrosas”, enfim, desconstruí-las e indicar caminhos para uma mudança.

Toda essa análise da literatura e dos documentos do PAE nos permite afirmar que o modelo de gestão proposto pelo Programa “Amigos da Escola” é um modelo que não contribui para a democratização, no sentido de garantir qualidade de ensino para todos. Afinal, este é um modelo elaborado no contexto de uma sociedade capitalista, que traz em seu bojo a desigualdade social.

O trabalho voluntário proposto no PAE se articula com a concepção de trabalho voluntário compulsório, obrigatório, deixando, portanto, de ser uma ação espontânea, altruísta. O trabalho voluntário forçado passa a integrar o conjunto de atribuições e condições da relação de venda da força individual de trabalho, na atual fase do sistema capitalista. A participação definida nos documentos do PAE é uma ação mobilizadora despolitizada e carente de compromisso com a transformação social, visando à emancipação do sujeito histórico.

É preciso compreender o processo de participação como um engajamento na busca de um controle social. O controle social demanda um efetivo processo de participação politizada, ao invés do voluntarismo e da solidariedade de um dia, só apregoados pelo chamado, ou quase apelo, à responsabilidade individual na “salvação” da escola pública.

Pudemos depreender desta reflexão que precisamos apreender mais profundamente acerca dos conceitos, dos modelos teóricos, dos paradigmas que se apresentam inovadores e que podem revelar práticas tão conservadoras e autoritárias no âmbito da gestão, como aquelas tão criticadas pelos teóricos da parceria e da gestão com “qualidade total”.

Longe de se conformar com as determinações do capital, é preciso identificar as raízes do funcionamento do capital, do seu metabolismo e da sua

transformação em propostas ditas “inovadoras”, eficazes e modernas. É necessário construir um contra-discurso, outra ideologia que se contraponha ao capital e busque a sociedade democrática.

Compreendemos que participar da gestão significa inteirar-se e opinar sobre os assuntos que dizem respeito à escola. Isso exige um aprendizado que é, ao mesmo tempo, político e organizacional.

Desse modo, a gestão democrática da escola exige, em primeiro lugar, uma *mudança de mentalidade* de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é do estado e não da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática, pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola.

Também compreendemos que a gestão escolar, numa perspectiva democrática, é necessária para a consecução de objetivos identificados com a transformação dos sujeitos. A autonomia, a liberdade e a democracia, para além do abstrato, precisam ser compreendidas como princípios norteadores de uma prática social comprometida politicamente com as classes trabalhadoras. Para isso, precisam ser vividas cotidianamente no espaço da escola e da sociedade, de uma maneira geral.

Este trabalho colabora com o debate em torno da gestão democrática, muito em parte devido ao caminho por nós percorrido, desde a graduação, passando pela especialização e agora no Mestrado em educação. Identificamos a Gestão Escolar como uma mediação necessária da luta por uma escola pública dotada de dignidade e qualidade básicas para o aluno e para a sociedade.

Por fim, consideramos ser de fundamental importância a implementação de políticas de descentralização/democratização da gestão escolar, tomando por base uma perspectiva de controle social democrático da escola. Se as

políticas educacionais por si só não garantem a implementação de práticas democráticas nas escolas, elas são a condição de possibilidade de sua existência.

Ademais, por tudo que já foi dito, consideramos os desafios colocados pela emergência do Terceiro Setor e suas implicações, aqui analisadas, no debate da gestão democrática como instigantes e provocativos. Faz-se necessário aos trabalhadores em educação e aos movimentos sociais uma apropriação teórica e um encaminhamento político no sentido de se implementar espaços diversos de democratização da sociedade. Tal fato configura a complexidade do debate e a urgência dessa apropriação teórica. O controle social democrático pela população do Estado é direito e dever público, tomado como pertencimento do povo ao Estado, instância e arena em que a luta de classes se efetiva.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional**. 2 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

ANDERSON, Perry. O Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emil; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Nome. Nome do artigo. In: IOSCHPE, Evelyn B. (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

ANDRÉ, Marli; LUDKE, Menga. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. 10ª reimpressão. São Paulo: EPU, 2007.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho** (ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho). 6ª. Reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. As mutações do trabalho na era da mundialização do capital. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ASSIS, Joaquim. **A voz da fome**. Petrópolis: Vozes, 1993.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Governo e Sociedade Civil**: um debate sobre espaços públicos democráticos. São Paulo: Peirópolis, 2003.

\_\_\_\_\_. **O papel da Sociedade Civil nas novas pautas políticas**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

BARROSO, João. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. *Educ. Soc.* [online]. 2005, v. 26, n. 92, pp. 725-751. ISSN 0101-7330.

BAUMAN, Zygmunt. A ordem da ordem. In: **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1999.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma**: Desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BORÓN, Atílio A. **A Coruja de Minerva** – mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. São Paulo, Editora Vozes, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm). Acesso em 20/01/2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (ORG). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 7ª edição. Rio de Janeiro. Editora da FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. In: **Cadernos da Reforma do Estado**. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Cad. 1. Brasília – DF. 1997.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 13 ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção Questões da Nossa Época; v. 19).

BURBULES, N.; TORRES, C. A. (Orgs.). **Globalização e Educação – perspectivas críticas**. Porto Alegre: ARTMED, 2004.

CANDAU, Vera. Reformas Educacionais Hoje na América Latina. In: MOREIRA, Antônio Flávio (Org.). **Currículo: políticas e práticas**. São Paulo: Papirus, 2002.

CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90 - política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

CARDOSO, Ruth. Nome do artigo. In: IOSCHPE, Evelyn B. (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CARVALHO, José Murilo. **Desenvolvimento de la Ciudadania en Brasil**. México: Editores El Colégio de México e Fondo de Cultura Económica. 1995.

CASTRO, Maria Helena. **Educação para o Século XXI – O Desafio da Qualidade e Equidade**. Brasília: MEC/INEP, 1999.

CEPAL, UNESCO. **Educación e conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad**. Santiago, 1992.

CENPEC. **ONG: sua função social**. São Paulo, 1997.

COELHO, Maria Francisca. A Disputa pelo Uso do Conceito de Público na Educação. In: **Série Sociológica**. nº. 125, Brasília: UnB, Departamento de Sociologia, 1996.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

COGGIOLA, Osvaldo; KATZ, Cláudio. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

COSTA, Silvio (Org). **Concepções e Formação do Estado Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Anita Garibaldi e UCG, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M.; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado e políticas de financiamento em educação**. *Educ. Soc.* [online]. 2007, v. 28, n. 100, pp. 831-855. ISSN 0101-7330.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90 - política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DE TOMMASI, Livia. WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

DINIZ, Eli. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais – Brasil Anos 1990**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Experiência Brasileira Recente de Descentralização de Programas Federais de Apoio ao Ensino Fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da Educação: Novas Formas de Cooperação e Financiamento**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2ª ed. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2003.

FERNANDES, Rubem. **Privado, porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem. O que é o 3º setor? In: IOSCHPE, Evelyn B. (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 25-33.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Líber Livro Editora. Brasília – DF, 2006.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andres Pablo. Voluntariado Empresarial - Estratégias de Empresas no Brasil. In: **Revista de Administração**. vol. 36, n.3, São Paulo, julho/setembro 2001.

FONSECA, Dirce Mendes. **O Pensamento Privatista em Educação**. Campinas: Papyrus, 1992.

FONSECA, João Pedro. Municipalização do Ensino: entre Medos e Esperanças às Vésperas do Terceiro Milênio. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. vol. 13, n. 2, Brasília: ANPAE, julho/dezembro 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Os Delírios da Razão: Crise do Capitalismo e Metamorfose Conceitual no Campo Educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da Exclusão** (crítica ao neoliberalismo em educação). São Paulo. Editora Vozes, 1996.

FROES, César; NETO, Francisco Paulo de Melo. **Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial: a Administração do Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Trad. Aulyde Soares Rodrigues, Rocco, Rio de Janeiro, 1992.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre. Ed. Artes Médicas, 2000.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do Consenso – Simulacro e Imposição na Reforma Educacional do Neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 2001.

GENTILI, Pablo; ALENCAR, Chico. **Educar na Esperança em Tempos de Desencanto**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILLI, Pablo (Orgs). **Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1999a.



GERMANO, José Wellington. **O Estado Militar e a educação: 1964 – 1985.** São Paulo: Cortez editora, 1993.

GIDDENS, Antony. **A Terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. São Paulo: Vozes, 2000.

GOUVÊA, Antonio Fernando de. Política educacional e construção da cidadania. In: SILVA, Luiz Heron; AZEVEDO, José Clovis; SANTOS, Edmilson. **Novos mapas culturais novas perspectivas educacionais.** Porto Alegre: Sulina, 1997.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 7 ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 9ª edição, 1995.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática. In: **IDEIAS.** Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 5(2)/6(1). Campinas: Unicamp, 1998-1999.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, Ongs e cidadania.** 3 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e educação.** São Paulo: Cortez, 1994.

IPEA. **Pesquisa: Iniciativa Privada e o Espírito Público** – um retrato da ação social das empresas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas/IPEA. 2001.

KRUPPA, Sônia Portela. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos Anos 90.** Caxambu: [Microservice], outubro/2001. CD-ROM.

LIMA, Antônio Bosco; VIRIATO, Edaguimar Orquiza. **As Políticas de Descentralização, Participação e Autonomia:** desestatizando a Educação Pública. Caxambu: [Microservice], setembro/2000. CD-ROM.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa.** São Paulo, Cortez, 2001.

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 31, n.1, jan./fev. 1997.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira. **Redes e capital social**: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. In: Ci. Inf., Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004. Disponível em: <http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/viewFile/518/472>. Acessado em 20 de fevereiro de 2009.

MARX, K. **Manuscritos Econômicos e Filosóficos**. Editora Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I, v.1. 15 ed. Cap. XIII. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Louis Bonaparte**. 2 ed. Abril de 1984. Ed. Avante. Tradução de José Barata-Moura e Eduardo Chitas. Disponível em <http://www.marxists.org/portugues/marx/1852/brumario/index.htm>. Acessado em 28 de Fevereiro de 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo. Hucitec. 1999.

\_\_\_\_\_. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo. Ed. Anita Garibaldi, 2001.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose. A Gestão e a Autonomia das Escolas nas Novas Propostas de Políticas Educativas para a América Latina. In: **Estudos Avançados**. vol. 5, n. 12. São Paulo: USP, 1991.

MELUCCI, Alberto. **Um objetivo para os movimentos sociais?** São Paulo: Lua Nova, 1989.

MENDONÇA, Fernando. O que é responsabilidade social? In: **Revista FAE BUSINESS**. n. 9. Setembro/2004, pp. 8-10.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 2006.

\_\_\_\_\_. **A necessidade do Controle Social**. Tradução Mário Duayer. São Paulo: Ensaio. 2003.

MINAYO, M. C. Fase de trabalho de campo. In: **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1992.

MORAES, Reginaldo C. Correa de. **Liberalismo e Neoliberalismo**: uma Introdução Comparativa. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1997b.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. In: **Ciência e Educação**. v. 0, n. 2, p. 191-211, 2003a.

MORALES, C. A. Provisões de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. Ed. Xamã. São Paulo, 2008, p. 27-49.

\_\_\_\_\_. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2003. Resenha de: COUTINHO, Joana. Lutas Sociais 9/10, 1º semestre de 2003. São Paulo: NEILS e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. Disponível em [www.rits.com.br](http://www.rits.com.br).

NEGRÃO, João José. **Para Conhecer o Neoliberalismo**. On-line. Disponível em [www.cetetsp.br](http://www.cetetsp.br). Acesso em 04/04/02.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **ONGS, sociedade civil e terceiro setor em seu relacionamento com o Estado no Brasil**. Disponível em: [http://www.rits.org.br/frames/index\\_frames\\_geral.cfm?palavra=http://www.rits.org.br/idac.rits.org.br/idac\\_abertura.html](http://www.rits.org.br/frames/index_frames_geral.cfm?palavra=http://www.rits.org.br/idac.rits.org.br/idac_abertura.html). Acessado em 12/08/2008.

OLIVEIRA, Ivanilde A. **Filosofia da Educação: reflexões e debates**. Ed. Vozes. São Paulo, 2003.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Tradução Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e Responsabilidade Social: os Enredamentos da Cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PARO, Vitor H. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. Disponível em: [http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/gestao\\_da\\_educacao/a\\_gestao\\_da\\_educacao\\_vitor\\_Paro.pdf](http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/gestao_da_educacao/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf). Acessado em 02/03/2009.

\_\_\_\_\_. **Por dentro da Escola Pública**. 2 ed. São Paulo. Editora Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **Administração Escolar – introdução crítica**. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Eleição de Diretores – a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. **Qualidade do Ensino: a contribuição dos pais.** 3ª reimpressão. São Paulo: Xamã, 2007.

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática da Escola Pública.** 3 ed. São Paulo: Ática, 2000.

PERONI, Vera Vidal. **O Estado Brasileiro e a Política Educacional dos Anos 90.** Caxambu: [Microservice], setembro/2000. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, Vera (Coord.). **Programa Dinheiro Direto na Escola – Uma proposta de redefinição do papel do estado na educação?** Brasília, INEP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos Anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: Taylorismo, Fordismo e Toyotismo.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

RAMOS, Márcia Elisa Teté. A “Alma do negócio”: O ensino de Qualidade Total nos Parâmetros Curriculares Nacionais. In: **HISTÓRIA HOJE – Revista Eletrônica de História.** Vol. 1, nº. 2. Dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol1n2/vol1n2.htm>. Acessado em 23 de Setembro de 2008.

QUEM AJUDA AMIGO É. Revista *Educação*, p. 24, set. 2001.

RIBEIRO, Gilmar. Dissertação de Mestrado: **Amigos da Escola? Riscos e Limites da Ação do Voluntariado na Educação Pública.** Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

RIBEIRO, Renato Janine. A política como espetáculo. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90 - política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado.** Seminário Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, s/d.

SANTOS, Terezinha F. A. M. Conversas sobre a gestão da autonomia financeira como política de descentralização na escola pública. In: GEMAQUE, Rosana M<sup>a</sup>. O.; LIMA, Rosângela Novaes (Orgs.). **Políticas públicas educacionais: o governo Lula em questão.** Belém, CEJUP, 2007, pp. 77 – 112.

SANTOS, Terezinha F. A. M. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação.** Belém: EDUFPA, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. Campinas: Autores Associados, 1996.

SBERGA, Adair Aparecida. **Voluntariado Educativo** – Coleção Jovem Voluntário, Escola Solidária. Editora Fundação EDUCAR Dpaschoal, s/d.

SECRETARIA EXECUTIVA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. **O ensino médio integrado no Pará como política pública**. Documento Base. Novembro de 2008.

SILVA JR., João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA JR., João dos Reis; FERRETI, Celso João. **O institucional, a organização e a cultura da escola**. São Paulo: Xamã, 2004.

SILVA, Luis Heron (org.). **Novos Mapas Culturais Novas Perspectivas Educacionais**. Porto Alegre: Editora Sulina, 1996.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação**: Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor** – regulação no Brasil. 4 ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TAVARES, Laura. Prefácio. In: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TELLES, Vera da Silva. **A nova questão social brasileira**: Sociedade civil e a construção de espaços públicos. São Paulo: Hucitec, 1998a.

THOMPSON, A. A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn B. (Org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 41-48.

THOMPSON, A. A; SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn B. (Org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, disponível em:  
<http://www.todospelaeducacao.org.br/todospelaeducacao/default.aspx?tabid=124>, acessado em 20/01/2008 às 12h.

WARDE, Miriam Jorge. Debates realizados no seminário "O Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil". In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez: 2000.