

## **A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DO “TERCEIRO SETOR”, NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, NO CONTEXTO DE “(CONTRA-)REFORMA” DO ESTADO**

LÉLIS<sup>1</sup>, Úrsula Adelaide de – UFU – ursulalelis@ig.com.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

### **1. Introdução**

A expansão das empresas, a partir da invenção do capitalismo, garantiu-lhes independência econômica e política em relação aos Estados Nacionais, já que, concentrando graus elevadíssimos de capital, elas passaram a relacionar-se independente de governos, reunindo em torno de si todas as formas organizadas de poder, num Estado Amplo. Os Estados Nacionais passaram, então, a constituir-se apenas pelo “[...] aparelho público reconhecido juridicamente, e tal como é definido pelas Constituições dos vários países, ou seja, governo, parlamento e tribunais [...]” (BERNARDO, 1998, p. 41).

Inicialmente, por não agregarem, ainda, grande volume de capital, essas empresas orientaram os objetivos e as normas de atuação do Estado Restrito, de modo que esses se responsabilizassem pelas Condições Gerais de Produção (CGP) necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, às quais se referem “[...] todas as infra-estruturas, não só materiais, mas ainda sociais e culturais, indispensáveis para que o capitalismo exista e se expanda, e que vigoram num âmbito superior ao de cada empresa particularmente considerada” (BERNARDO, 2000, p. 12).

Em fase posterior, à medida em que ampliou a sua massa de capital, o Estado Amplo passou a responsabilizar-se pela garantia das CGP e desagregação dos Estados Restritos, através de investidas, como, por exemplo, as “(contra-)reformas”<sup>2</sup> desses Estados.

Na contemporaneidade, soberano, o Estado Amplo imprime à esfera estatal restrita contornos funcionais às regras políticas, econômicas e sociais ditadas pelo novo ciclo do capital,

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação, pela Universidade Federal de Uberlândia/MG.

<sup>2</sup> Termo cunhado por Montaño (2003) e Borón (*in* SADER & GENTILI, 1999), por essas aludirem a processos anti-democráticos, objetivando reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressões e lutas sociais e dos trabalhadores.

representando um progressivo rompimento das fronteiras pública e privada, constituindo, assim, uma nova forma da reprodução capitalista.

Sob esses ordenamentos e pela (in)gerência dos seus governos “democráticos” neoliberais, o Estado brasileiro, na década de 1990, converteu-se à “(contra-)reforma” do Estado planejada pelo Consenso de Washington, que deliberou reordenamentos jurídicos, políticos, econômicos e sociais necessários à reestruturação do capitalismo no País, para fortalecimento do Estado Amplo.

Assim, a descentralização da administração e do financiamento dos serviços públicos – que na realidade revela-se um processo de desconcentração – a privatização dos entes e serviços estatais, e a focalização do atendimento aos direitos constituídos tornaram-se os vetores de ordem para essa “(contra-)reforma”, intensificando a perda da soberania do Estado Restrito.

Nesse panorama, um “[...] conjunto heterogêneo de entidades composto de organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas, e até algumas empresas autodenominadas como cidadãos” (GOHN, 2002, p. 93), apresentado num “terceiro setor”, tem se configurado como um forte aliado das políticas neoliberais contemporâneas, e fomentado novas agendas para a Sociedade Civil, mediante a constituição de parcerias e alianças entre esta, os governos públicos e o Mercado.

Buscando problematizar esses contornos delineados pela participação do privado e do “público-privado” na gestão da escola pública, esse artigo apresenta uma discussão sobre os resultados de uma pesquisa que investigou a atuação do “terceiro setor” na educação, através de um programa de gestão educacional, no município mineiro de Montes Claros, no período de 2001 a 2004. Temos como pressuposto que o afastamento dos Estados Restritos, na gestão da esfera pública, está ancorado no plano neoliberal de reestruturação do capitalismo mundial, o qual se tem efetivado de múltiplas formas, dentre elas, através dos processos de privatização da dinâmica escolar.

O objeto dessa pesquisa, o Programa Escola Campeã (PEC), foi instituído pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Banco do Brasil (FBB) – entidades constitutivas do “terceiro setor” – no ano 2000, com o apoio da Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM) com o intuito de gerenciar as redes municipais de ensino, com enfoque no Ensino Fundamental, e estabeleceu, posteriormente, alianças regionais com a empresa Vivo Celulares, a Companhia Siderúrgica Tubarão (CST), a Fundação Lemann e a Norte Brasil Telecom (NBT).

Desenvolvido em 47 municípios brasileiros, o PEC propunha-se a “[...] realizar uma profunda transformação – uma metamorfose, envolvendo as formas de funcionamento das secretarias de educação e as formas de operar e supervisionar as escolas” (BAHIA, 2000, p. 10), através da implantação de um modelo de gestão educacional, que assegurasse educação de qualidade para a infância e a juventude, através da otimização do gerenciamento da educação pública e da transformação das escolas em “escolas eficazes”.

Para tanto, nessa investigação, adotamos como procedimentos metodológicos as pesquisas bibliográfica e documental, objetivando apoderarmo-nos das múltiplas dimensões e implicações do objeto pesquisado, de forma a abranger uma visão ampla da realidade em foco, sem, contudo, termos a pretensão de abarcar todos os sentidos e imbricações apresentados pelo mesmo.

Sendo um Programa que se estruturou e se compôs na medida em que se desenvolveu, o seu acervo documental caracteriza-se pela imprecisão, repetição e diversidade. Assim, buscando não nos perder no emaranhado burocrático do PEC, mas, ao mesmo tempo, nos apoderando de tudo que fosse necessário para a consecução dos objetivos propostos, optamos por privilegiar duas fontes documentais. A primeira compôs-se das resoluções, normativas, portarias e decretos sobre o Programa emanados da Secretaria Municipal de Educação (SME), bem como das circulares e correspondências trocadas entre a coordenação nacional do PEC, no IAS, a consultoria do Programa – Auge Tecnologia e Sistemas LTDA – e a equipe de coordenação municipal de Montes Claros, uma vez que era

nessa instância que se dava a definição dos rumos da educação no Município, pelo “terceiro setor”.

A segunda fonte documental eleita para investigação foram sete, dos vinte e dois Indicadores de Gestão, estabelecidos pelo Programa para controle, supervisão e avaliação do mesmo no Município, categorizados, segundo a teoria da Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977), na categoria Gestão, por focalizarem os aspectos gerais que impactam diretamente as políticas públicas educacionais de gestão no Município, e, por isso, têm expressão decisiva na forma como essa se efetiva na prática: Autonomias Pedagógica, Administrativa e Financeira, Colegiado, Escolha de Diretores, Plano de Desenvolvimento da Escola e Plano Municipal de Educação.

Através da análise dessas duas fontes, procuramos desvelar os princípios e ordenamentos do segmento “público-privado” para o Município, bem como identificar o nível de subordinação desse a tais ordenamentos, e como os mesmos se materializaram na Rede Municipal de Ensino.

Na realização da pesquisa bibliográfica, desenvolvemos uma investigação sobre o processo de constituição da soberania das empresas que conseqüenciaram a formação de um Estado Amplo e a desagregação dos Estados Restritos, bem como sobre a invenção da atual estratégia de reestruturação do capitalismo, o neoliberalismo, e a criação, desenvolvimento e funcionalidade das entidades “público-privadas”, alocadas num “terceiro setor”, a esse projeto neoliberal. Para tanto, foram eleitas categorias-chave, como plataforma de sustentação dessa teoria, a saber: Educação, Estado Restrito, Estado Amplo, Neoliberalismo e “terceiro setor”.

Nesse artigo, por motivos de concisão, deteremo-nos a apresentar os resultados da pesquisa empírica, referendada teoricamente.

## **2- As políticas e práticas do “terceiro setor” na educação: Programa Escola Campeã**

Através de ações, inicialmente isoladas e com fins religiosos, o “terceiro setor” brasileiro tornou-se laico, cresceu substancialmente nos anos 1990, alcançando, já em 1991, segundo a RAIS/1991, do Ministério do Trabalho, 200 mil organizações no Brasil.

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, o reordenamento do clássico papel do Estado Restrito, enquanto provedor de bens públicos, a transposição da solidariedade sistêmica coletiva para o âmbito individual, a criação de uma nova fonte de geração de lucros para as empresas, numa dimensão subjetiva, através da “filantropia social”, a reestruturação do mundo do trabalho – através da tercerização, fomentação do trabalho temporário e, principalmente, a viabilização de uma nova via de exploração de mão de obra, através do trabalho voluntário – e a (multi-) tributação dos serviços públicos.

O reconhecimento da existência de um “terceiro setor” – aventada pela equívoca “Teoria da Trissetorialidade” (FISCHER, 2002) – na formação da sociedade implica na consideração de que a sociedade humana é compartimentalizada em setores marcadamente distintos, com vidas próprias e autônomas: o primeiro, que engloba todo o aparato estatal, um segundo que reúne os negócios mercadológicos e o terceiro que abrange as ações públicas não-estatais, isto é, “público-privadas”. Esse fundamento, de base positivista, contribui para a desarticulação da totalidade social, personifica o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, desconsidera a anterioridade histórica inerente à Sociedade Civil e nega a existência desta independente de organizações “não-governamentais” e “sem fins lucrativos” (MONTAÑO, 2003).

Em 2002, foi realizada pela primeira vez, no Brasil, uma pesquisa sobre as *Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos* (FASFIL), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que revelou o panorama do “terceiro setor” no país, naquele ano. Eram 500 mil entidades “sem fins lucrativos”, o que representava 5% das 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas não-lucrativas existentes (IBGE,

2004). Porém, dessas 500 mil, apenas 275 895 – 55% desse total – atendiam simultaneamente a todos os critérios exigidos para se classificar como FASFIL.

Desse universo de 275 895 FASFIL, 6,3%, isto é, 17 493 entidades realizam atividades de “Educação e Pesquisa”, distribuídas em sete sub-grupos, com atuações nas seguintes áreas: Educação Infantil (16%), Ensino Fundamental (45,5%), Ensino Médio (7,5%), Educação Superior (9,4%), Estudos e Pesquisas (10,3%), Educação Profissional (1,3%) e outros (9,6%). Desse mapeamento, é revelador que 45,5% dessas organizações do “terceiro setor” (7 909 organizações) atuassem, preponderantemente, no Ensino Fundamental, que, por lei, deveria ter cobertura universal do Estado Restrito.

Na instituição do PEC, em 2000, eram 52 municípios participantes, os quais totalizavam em suas redes de ensino 903 306 alunos, no Ensino Fundamental – 5,25% da matrícula nacional (PITÁGORAS, 2001). No final de 2004, apenas 47 municípios permaneciam na parceria, com 875 000 alunos e 35 000 educadores (SENNA, 2004).

Organizado em duas esferas, a Gestão Municipal (2001) e a Gestão Escolar (2002), esse Programa assenta-se no pressuposto de que a otimização da gestão é capaz, por si só, de impactar o desempenho dos alunos e do sistema público educacional, e propugna a ideológica superioridade administrativa do “terceiro setor” sob as instâncias estatais. Justifica Senna (2001, p. 3) que “o foco do programa na gestão deve-se ao fato de a gestão ser um grande diferencial para enfrentar o desafio de promover *ensino de qualidade para todos*” (grifo nosso).

A diretriz ideológica do “ensino de qualidade para todos” revela a filiação do Programa à tendência do “quase-mercado”, que transporta para as áreas, onde não é possível ou viável aplicar a estratégia privatizante total – por não se estabelecerem relações concorrenciais – os mecanismos gerenciais adotados pelas empresas, através de programas como os de “Controle de Qualidade Total” (CQT), realizando uma espécie de cooptação parcial da esfera estatal (OLIVEIRA, 1998; ADRIÃO & PERONI, 2005), não alterando, dessa forma, a sua propriedade.

Coadunando com a estratégia do “quase-mercado”, no PEC, a transposição de pressupostos gerenciais para a escola torna-se evidente na forma como o Programa se organiza administrativamente, tendendo a transformar a instituição escolar em uma organização, visto que

a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, *a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos pólos da divisão social*, e seu alvo não é responder às contradições e sim *vencer a competição com seus supostos iguais* (CHAUI, 1999, p. 219, grifos nossos).

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

## **2.1. Diretor e Superintendentes: os gestores do Programa**

Tendo o foco explícito na gestão, o Programa Escola Campeã dava visibilidade total e irrestrita ao diretor que, personificando a própria escola, era o “gerente” que “[...] coordena, mobiliza, motiva, lidera, delega responsabilidades, acompanha cobra resultados, avalia, [e] replaneja” (AUGE, 200b, p. 57) o espaço escolar, e por isso é ele quem deve ser o responsável e responsabilizado pelos resultados.

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

Inicialmente, em nível de coordenação local, o PEC contava apenas com um gerente. A partir de 2002, numa estratégia de controle do Programa, tanto na instância central, quanto nas escolas, foi criada, no âmbito do seu corpo burocrático, a Superintendência, formada por sete superintendentes. Essa investida, nos apresenta, nos mesmos moldes e com os mesmos parâmetros que se deu a criação da classe dos gestores, no espaço empresarial, no início do capitalismo, cuja função se aplica ao controle do processo de produção, se encontrando ao lado da burguesia na extorsão da mais-valia (BERNARDO, 1998)

O trabalho a ser desenvolvido pelos superintendentes confundia-se muitas vezes com o do Colegiado, do diretor e de outros profissionais da Rede e das escolas, uma vez que esses deveriam mediar as relações entre escola/SME/Auge; analisar os resultados da escola e tomar decisões a partir destes, co-responsabilizando-se por eles; elaborar e cumprir uma agenda de reuniões técnicas, visitas às escolas para acompanhamento das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras etc. Destarte, os “Relatórios de Visitas” preenchidos pelos superintendentes, quando dessas visitas às escolas são a expressão do controle sistêmico das ações da escola pelo Programa, num contexto de descentralização e doação de autonomia às escolas.

## **2.2 Avaliação Externa: Concepções e Intenções no Contexto do Programa Escola Campeã**

O PEC instituiu no Município a prática da avaliação externa, balizada pelas funções de fiscalização e controle do cumprimento das orientações estabelecidas, prestação de contas aos parceiros, pelos investimentos feitos na educação do Município e identificador do valor agregado à melhoria do ensino, numa retomada da teoria do capital humano.

De caráter exclusivamente quantitativo, e em nome da busca de uma “qualidade”, todo o processo de controle e fiscalização se legitima, passando-se a concordar com ele, como premissa para o sucesso. Assim, ao mesmo tempo em que o Programa Escola Campeã



proclamava a necessidade de construção da autonomia das escolas, estabelecia um rígido sistema de controle avaliativo.

Outro aspecto relevante presente nesse processo avaliativo do Programa, diz respeito à utilização de indicadores, que funcionavam como um guia modal das escolas e municípios avaliados, organizados em prescrições antecipadas na forma de objetivos a serem alcançados, do como fazer e do como agir para sair-se bem na avaliação.

A adoção de tecnologias de vigilância e controle sobre a escola em forma de avaliações externas pelo PEC, reforça a sua filiação ao projeto neoliberal de superação da crise do capitalismo, que tem levado governos a transformarem os Estados Restritos em *Estados-avaliadores*, principalmente na área social, que é onde há maior afastamento e desregulamentação de sua parte, abrindo espaço para a ação do Mercado. Dessa forma, através do processo avaliativo externo, os Estados Restritos centralizam o controle sobre o processo descentralizado/desconcentrado, sem, contudo, responsabilizar-se pelos seus resultados (AFONSO, 2000).

As ações desenvolvidas pelo Município, na realização das metas e diretrizes apontadas pelo Escola Campeã, também eram avaliadas externamente pelos consultores-coordenadores regionais, durante as visitas ao Município, através dos Indicadores de Gestão, aos quais eram atribuídas notas de zero a três. Ainda assim, a partir de 2003, a Fundação Cesgranrio, sob contrato com o IAS, passou a realizar avaliações externas do Programa, que foram apresentadas como um julgamento da capacidade e habilidade dos municípios de se adequarem/adaptarem aos princípios do PEC, já que ela atestaria “[...] *como os Municípios parceiros formularam políticas e ações educacionais para atender aos objetivos traçados pelo Programa*” (CESGRANRIO, 2004, p. 1, grifo nosso).

Sobre o desempenho do Município, conclui a Cesgranrio (2004, p. 8), que “[...] é possível afirmar que Montes Claros, com *média 3 em gestão*, mostrou um *excelente desempenho*, indicando o sucesso das políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura, *no sentido de atingir os objetivos do Programa*” (grifos nossos).

### 2.3 *Marketing Social: a legitimação do “terceiro setor”*

O *marketing social* tem se constituído como uma das principais vias de legitimação das ações que as entidades do “terceiro setor” desenvolvem, e fonte de efetivação de lucros para empresas que investem em “filantropia social”, uma vez que ele constitui-se e fortalece-se

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

São vultuosas a aceitação e a simpatia que empresas conseguem atrair para si quando revestem suas atividades com o véu da “responsabilidade social”. Unido-se a segmentos diversos da Sociedade Civil e ao Estado Restrito, em parcerias “intersectoriais” e/ou constituindo suas próprias fundações/“braços sociais”, elas reafirmam o fundamento de que “não há interesse coletivo que, apreendido como uma demanda efetiva, não possa, em princípio, tornar-se objeto de investimentos lucrativos” (FERNANDES *in* IOSCHPE, 2000, p. 30).

Através da divulgação do Programa, divulgavam-se as empresas parceiras não apenas em nível local, mas também nacional e internacional. Vale ressaltar, também, que o próprio IAS obteve credibilidade e reforço positivo de imagem, abrindo novas perspectivas para parcerias em outros projetos e programas, e incrementando sua função *grantmaker*<sup>3</sup>. Essa imagem positiva também alimenta o mercado de produtos que a Fundação Ayrton Senna mantém com várias empresas, sob as marcas *Senna* e *Senninha*<sup>4</sup>. Segundo Bernardo (1998), essa transposição de produtos entre empresas/ “terceiro setor” e empresa/empresas realiza-

<sup>3</sup> *Grantmakers* são entidades do “terceiro setor” que financiam outras entidades do mesmo (FALCONER E VILELA, 2001).

<sup>4</sup> [www.ias.com](http://www.ias.com)

se em função do “caráter simbólico do *marketing*” que permite que uma empresa consiga apresentar-se em outra diversa do seu produto.

A divulgação do Programa Escola Campeã era feita por meio da mídia televisiva, através de propagandas e programas transmitidos, especialmente pela Rede Futura de Televisão, via internet, no *site* do Instituto Ayrton Senna e no do próprio Programa, e em nível mais restrito, entre os municípios parceiros, através do *Jornal do Sucesso* e dos *Programas de Rádio Escola Campeã*.

## **2.4 Os Indicadores de Gestão**

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

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

A posição do Município nesse *ranking* garantia-lhe visibilidade nacional e colocava-o como modelo a ser seguido pelos demais. Gentili (2002, p. 151) caracteriza a adoção de modelos de ranqueamento no sistema educacional, através do que ele designou de “pedagogias *fast food*” que se inspiram em três concepções: “[...] a noção de mérito, a função exemplificadora do quadro de honra e a filosofia do ‘você pertence à equipe dos campeões’”.

Os sete Indicadores de Gestão classificados pela pesquisa, na categoria “Gestão”, nos oferecem a clara evidência do direcionamento e gerenciamento do espaço público-estatal pelo segmento “público-privado”, os quais passamos a apresentar, brevemente.

### **a) A Autonomia da Escola**

A ideologia que, em geral, envolve os discursos oficiais “democráticos” sobre autonomia e participação, evidencia a funcionalidade deste discurso capaz de mesclar interesses divergentes. Nesse sentido, é no princípio da “doação” que se encontram fundamentados os preceitos de autonomia das escolas no PEC, revelando sua concepção a-histórica ao retratá-las como instituições em si mesmas, dotadas de poderes de auto-existência, e não como produto da criação humana. É a *fetichização* da escola, que passa a fazer “[...] parte do ‘mundo das coisas’, podendo ser tratada ‘positivamente’ a exemplo de outros fenômenos sobre os quais a intervenção humana é nula” (SILVA, 1996, p. 71).

A escola ‘coisificada’ é destituída de sua constituição social, o que leva os seus dirigentes a pensar que podem ‘permitir’ que pais, alunos, professores e outros profissionais possam dela participar, como se ela pudesse existir, enquanto instituição social, sem essa participação.

Doadas às escolas, segundo o PEC, a autonomia levaria, inevitavelmente, à descentralização, uma vez que “junto com a delegação de poder vem a descentralização, que se constitui na *redistribuição de tarefas que antes eram exercidas pela SME e agora passam a ser executadas pela escola*, que é onde essas funções são melhor desempenhadas (AUGE, 2003, p. 7, grifo nosso). Em verdade, o que o PEC promoveu foi um “repasso” de tarefas corriqueiras, continuando o poder de decisão e deliberação a ser emanado da SME, totalmente manipulada pelo Escola Campeã.

. **Autonomia pedagógica:** a autonomia pedagógica de uma escola fundamenta-se na sua capacidade de organizar e implementar as atividades relacionadas ao desenvolvimento de um Projeto Político-Pedagógico, planejado com a participação real de toda a sua comunidade escolar. Assim, a orientação e o planejamento do processo de ensinar e

aprender nascem das próprias necessidades e anseios dessa comunidade, tendo como parâmetro a legislação dos sistemas aos quais a escola encontra-se subordinada, o que não ocorre em contextos de orientação neoliberal.

. **Autonomia Administrativa:** visando o fortalecimento da autoridade do diretor – personificação da escola – “[...] assegurando-lhe meios para administrar o pessoal e instrumentos que permitam responsabilizá-lo pelo resultado desse pessoal” (AUGE, 2003, p. 56), a autonomia administrativa impetrada pelo PEC reúne, dentre as três, o maior arsenal de instrumentos para a responsabilização individual do diretor pelos resultados da escola. Ela é, com certeza, o vetor pelo qual essa responsabilização se efetiva e se legitima, pois, se ao diretor, teoricamente, é “concedido” “plenos poderes” para administrar a escola, e se ele não o faz, ou o faz de maneira errada, então deve ser sumariamente responsabilizado por isso.

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

A Resolução nº 005, de 17 de maio de 2002, trata da autonomia financeira das escolas e prevê que ela se dará através de repasses de recursos financeiros, de quatro origens: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Fundo Municipal de Ação Social (para as escolas com pré-escolar), Programa de Descentralização Financeira (PRODEF), e de “[...] *outros recursos financeiros oriundos das comunidades*” (MONTES CLAROS, 2002, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido parece caminhar a Instrução Normativa, datada de 31 de agosto de 2004, a qual publiciza, claramente, a decretada autonomia financeira das escolas

municipais, a intenção de auto-financiamento. Ela cobra, reconhece e incentiva a existência do nomeado e ilegal “Caixa 2” nas escolas municipais, considerando “[...] a importância da *captação de recursos próprios* nas unidades de ensino como *complementação* do Caixa Escolar” (MONTES CLAROS, 2004, grifo nosso). Fica evidente que, ao normatizar a existência ilegal do “Caixa 2” nas escolas, abre-se uma nova possibilidade de arrecadação de recursos para custear gastos que são de responsabilidade estatal.

O documento “Consolidado Avaliativo do Movimento do ‘Caixa 2’ das Escolas Municipais/1º Semestre-2004” traz 12 itens listados como destino de recursos do “Caixa 2” das escolas, evidenciando o caráter substitutivo do financiamento estatal, já que todas as despesas elencadas devem ser custeadas com recursos estatais.

Importante, também, é ressaltar a origem dos recursos desses “Caixas 2”. Além das tradicionais atividades de geração de renda (como festas, eventos, rifas etc), as escolas contabilizaram que 23% desses recursos proviam de contribuições feitas por funcionários da própria escola! Ou seja, o funcionário assalariado torna-se, a partir dessa prática, provedor financeiro parcial do seu próprio trabalho, numa nova espécie de produção de mais-valia.

Como em todo projeto e/ou programa emanado do “terceiro setor”, o PEC apostava no trabalho em “parceria” com as comunidades, e na alocação de trabalho voluntário, como meio de completar os recursos públicos. Para o PEC, “a essência do trabalho voluntário não está no que o voluntário sabe fazer, ou no que faz, mas no ato de dar-se, no ato de colocar-se à disposição do outro [...] por isso, o *que melhor de si o voluntário pode dar é a sua pessoa e não suas competências técnicas*” (BAHIA, 2000b, p. 249, grifos nossos). Nesse caso, mais grave que a exploração da mão de obra gratuita, é a não obrigatoriedade do “saber fazer”. Ao utilizar na escola *mão de obra voluntária não qualificada*, imprime-se ao espaço escolar uma despersonalização enquanto instituição especializada em ensinar, e uma desvalorização da categoria profissional “professor”, numa nova forma de precarização do trabalho docente.

## **b) Colegiado**

Em qualquer contexto de gestão democrática, a criação de Conselhos é condição *sine qua non* à sua efetivação, através da participação dos pais e comunidade em geral, aliás, “se falamos ‘gestão democrática da escola’ parece-me já estar, necessariamente implícita, a participação da população em tal processo” (PARO 2001, p. 15-16).

Em Montes Claros, as regras para criação e funcionamento dos Colegiados já estavam previstas no Regimento Escolar da Rede, de 1998, apresentando-o como co-gestor da administração da escola. Contudo, aos poucos, as deliberações do Programa passaram a dizimar-lhe essa função, tornando-o apenas um grupo figurativo de voluntários, sob controle do diretor, caracterizando uma “pseudo-participação”.

## **c) Processo de Seleção de Diretores Municipais**

A adoção de critérios objetivos, técnicos e políticos para a escolha de diretores é, sem dúvida alguma, premissa à construção da escola democrática. Suplantar as indicações político-partidárias, marca do clientelismo político e prática comum na esmagadora maioria dos municípios brasileiros, requer determinação e coragem política, uma vez que esses cargos deixam de figurar como “cabide de empregos” para compadres e/ou cabos eleitorais.

Dessa forma, a exigência feita pelo PEC para a escolha de diretores baseada em critérios de competência e experiência, amplo e de livre acesso, contando, sempre que possível, com a participação da comunidade escolar é um aspecto significativo do Programa.

Montes Claros – que até o ano 2003, figurava entre os municípios brasileiros de tradição *coronealista* de indicação política desses profissionais – teve, sob exigência expressa do Programa, de ascender democraticamente nesse processo, realizando o “Processo de Seleção dos Diretores da Rede Municipal de Ensino por Critérios de Competência Técnica”, via prova escrita (eliminatória – mínimo de 70%), prova de títulos e entrevista (classificatória) e validação pela comunidade escolar (classificatória e cumulativa).

Todavia, no primeiro quarto do ano de 2005, empossada a nova administração municipal (PPS e PT) esse processo foi anulado, sob acusação de ilegalidade, sem haver, contudo, nenhuma determinação jurídica que respondesse por tal ação, e *os diretores eleitos foram cassados*.

#### **d) Projeto de Desenvolvimento da Escola (PDE)**

O modelo de Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), determinado pelo PEC para as escolas, contemplava vinte e uma metas, das quais cinco referiam-se especificamente à gestão. São elas: autonomia financeira; promoção da integração família/escola; parcerias e voluntariado; fortalecimento do Colegiado e garantia da avaliação contínua.

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

#### **e) Plano Municipal de Educação**

O Plano Municipal de Educação (PME), no contexto do Escola Campeã, constitui-se como elemento-chave para a garantia da implementação do Programa no Município, uma vez que ele estabelece as linhas gerais que comandam a gestão o ensino municipal.

Os aspectos fundantes desse Plano já foram contemplados nas análises feitas. Registramos apenas que o contrato de parceria do PEC com os municípios exigia que o PME fosse elaborado em consonância com as metas do Programa. Assim, o Plano 2001/2004 contempla cinco dos sete Indicadores de Gestão analisados nessa pesquisa, indicando a adequação do Município aos princípios do Escola Campeã.

### **3. Considerações Finais**



Procedemos às considerações finais desse trabalho tomando de Marx o ensinamento de que “o concreto é concreto por ser síntese de múltiplas determinações, logo unidade da diversidade [...]”. A síntese das múltiplas determinações presentes na concretude do Programa Escola Campeã, na realidade montesclareense, revelou-nos as novas estratégias utilizadas pelas modernas empresas para cooptação dos Estados Restritos e manutenção do Estado Amplo, revivificando o processo de acumulação do capital.

Sob o discurso da “solidariedade social empresarial”, o privado transveste-se em “terceiro setor” constituindo uma nova modalidade de maximização dos lucros, garantindo o domínio empresarial sobre o espaço público-estatal, quando se consolida a desnecessidade do público, e, portanto da gerência estatal deste.

A “nova variável dos negócios” (BEGHIN, 2005) realiza-se com veemência na área social, em especial nas atividades educacionais, já que essas têm a capacidade de disciplinar e modelar cabeças e corpos à lógica do Mercado.

O “terceiro setor”, através das entidades “público-privadas”, expande a soberania empresarial no espaço público, substituindo a contratualidade da resposta social sistêmica pela contratualidade parcial, particular, privada da “solidariedade social”, retira da arena política e pública os conflitos sociais e converte a Sociedade Civil num espaço ideológico de realização de parcerias.

Ao propormo-nos a investigar a materialização das políticas do “terceiro setor”, na educação brasileira, dentro do processo de “(contra-)reforma” do Estado, delimitado pela ordem neoliberal, buscávamos respostas para uma realidade que se impunha diante de nós. O “terceiro setor”, através da ação de fundações, unidas em uma aliança estratégica, adentrou a educação dos municípios brasileiros, sob a forma de um Programa de Gestão Municipal e Escolar, instituindo nessas realidades o modelo privatizante do “quase-mercado”, através da adoção de modelos de gerenciamento empresarial, e substituindo o órgão central estatal na gestão das redes municipais de ensino. Não obstante, as secretarias

municipais de educação foram rebaixadas ao posto de “tarefeiras” das determinações emanadas da coordenação desse Programa.

De modo geral, em todas as instâncias, procedimentos, ações e deliberações emanados do Escola Campeã, ficou clara a estratégia do Programa em transferir o poder de comando e governância da SME para a entidade “público-privada”, deixando-a a mercê das suas influências, políticas e determinações.

Constituiu-se a partir daí, uma nova modalidade privatizante: o fornecimento público com financiamentos privado e “público-privado” sob gestão “público-privada”. Esse hidridismo revela o requinte do neoliberalismo em estruturar, a favor dos seus interesses, diferentes agentes e setores sociais. Assim, o “setor” que nasceu da caridade e da filantropia, transforma-se em uma nova espécie de “Leviatã”, sob a imagem da “solidariedade” e da “responsabilidade social” modernas.

### **Referências Bibliográficas**

ADRIÃO, T.; PERONI, V (orgs). O público e o privado na educação – interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo, SP: Ed. Xamã, 2005.

AFONSO, A J. Avaliação educacional: regulação e emancipação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEGHIN, N. A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito. São Paulo, SP: Cortez, 2005. Coleção Questões da Nossa Época nº 122.

BERNARDO, J. Estado – a silenciosa multiplicação do poder. São Paulo: Escrituras Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. A transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores – ainda há lugar para os sindicatos? São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2000. Coleção Mundo do Trabalho.

CHAUÍ, M. Reforma do ensino superior e autonomia universitária. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, SP, v.20, n. 61, nov. 1999.

FALCONER, A. P.; VILELA, R. Recursos privados para fins públicos – as *grantmakers* brasileiras. São Paulo: Peirópolis: GIFE, 2001.

FISCHER, R. M<sup>a</sup>. O desafio da colaboração – práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor. São Paulo: Editora Gente, 2002.

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. *In: SILVA, T.T. da; GENTILI, P. (org). Neoliberalismo, qualidade total e educação – Visões Críticas*. 11.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GOHN, M<sup>a</sup> da G. Educação, trabalho e lutas sociais. *In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. A cidadania negada – políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 3. ed. São Paulo, SP: Ed. Cortez; Buenos Aires, Argentina: CLASCO, 2002.

IOSCHPE, E. B. (org.). 3º setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MONTAÑO, C.. Terceiro setor e a questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, M. A. M. Escola ou empresa? Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PARO, V. H. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Editora Ática, 2001.

SADER, E. ; GENTILI, Pablo (org). Pós-neoliberalismo II – que Estado para que Democracia? Petrópolis, RJ, 1999.

SILVA, J. M. da. Autonomia da escola pública: a re-humanização da escola. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

### **Fontes Documentais**

AUGE Consultoria. 3º encontro regional dos secretários de educação, gerentes e superintendentes escolares, parceiros do Programa Escola Campeã (Coletânea de textos). Belo Horizonte, MG, 2003.

BAHIA, Secretaria de Educação e Cultura. Manual de gestão municipal e escolar da educação. Salvador, BA: Secretaria de Educação, 2000.

\_\_\_\_\_. Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos. Salvador, BA: Secretaria de Estado da Educação, 2000b.

CESGRANRIO, F. Avaliação externa dos indicadores de gestão e eficiência/2003. Rio de Janeiro, RJ: Cesgranrio, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos/2002. Disponível em: <[www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br)>. 2004

MONTES CLAROS, S. M. de Educação. Resolução nº 005/2002 de 17 de maio de 2002. Montes Claros, MG, 2002.

\_\_\_\_\_. Normativa s/n de 31 de Agosto de 2004. Montes Claros, MG, 2004.

\_\_\_\_\_. Instrumento de gerenciamento do PDEs – Relatório de Avaliação das escolas de M. Claros. Montes Claros, MG, 2004b.

PITÁGORAS, F. Programa Escola Campeã – Diagnóstico Educacional do Município de Montes Claros. Belo Horizonte, MG, 2001.

SENNA, I. A. Programa de Gestão Municipal e Escolar. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Educação para um Brasil vencedor, São Paulo, SP: IAS, 2004.