

FLEXIBILIZAÇÃO, ONGS E EFICIÊNCIA: A POLÍTICA DE INCENTIVO A PARCERIAS PELA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO

Guilherme Andolfatto Libanori¹

Resumo

Este trabalho aborda o incentivo dado pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo a parcerias em alguns de seus programas sociais. Especificamente, tratamos dos seguintes programas: Escola da Família; Superação Jovem; Justiça e Educação: parceria para a cidadania; Escola em Parceria; Comunidade Presente. Nosso objetivo foi analisar a concepção de *parceria* que fundamenta esses programas, identificar sua relação com as políticas compensatórias e sua articulação com o projeto de modernização da política educacional paulista. Pudemos identificar o papel das ONGs e instituições educacionais nos programas e seu duplo papel: ao lado de ações de caráter assistencialista, introduzem as parcerias público-privadas no campo das políticas públicas de caráter compensatório. As parcerias seriam, portanto, uma alternativa de financiamento por meio de uma delegação das responsabilidades estatais ao setor não público, trazendo a vantagem da eficiência, do setor privado e introduzindo a lógica produtiva e de mercado no interior da esfera educacional.

Palavras-chave: Programas sociais. Parcerias público-privadas. Organizações não-governamentais.

FLEXIBILIZATION, NGOs AND EFFICIENCY: A POLICY TO ENCOURAGE PARTNERSHIPS BY THE SECRETARY OF STATE OF EDUCATION OF SÃO PAULO

Abstract

This work discusses the incentive provided by Ministry of Education of São Paulo to partnerships in some of his social programs. Specifically, we treat the following programs: Escola da Família; Superação Jovem; Justiça e Educação: parceria para a cidadania; Escola em Parceria; Comunidade Presente. Our objective was to analyze the concept of partnership that supports these programs, identify its relationship to the compensatory policies and their articulation with the project of modernization of the educational policy of São Paulo. We were able to identify the role of NGOs and educational institutions in the programs in its dual role: with paternalistic actions, introduce the public-private partnerships in the field of public policy of compensatory character. The partnerships would be, therefore, an alternative funding through a delegation of state responsibilities to non-public sector, bringing the advantage of efficiency of the private sector and introducing the logic of production and marketing within the educational sphere.

Keywords: Social programs. Public-private partnerships. Non-governmental organizations.

¹ Doutorando em Educação na Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Contato: guilibanori@gmail.com

Introdução

Este trabalho apresenta os resultados obtidos sobre o estudo da concepção de *parceria* em alguns dos programas sociais ativos da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP). Este estudo é parte de uma pesquisa de mestrado, realizada entre 2009 e 2011 e intitulada *A família vai à escola: as concepções de justiça social, cidadania e parcerias comunitárias como estratégias conservadoras de poder em cinco programas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo*, desenvolvida sob orientação da professora Dra. Sandra Aparecida Riscal², e que teve como objeto de estudo cinco programas da Secretaria, implementados de 1995 a 2008, quais sejam: O Programa escola da família - Desenvolvimento de uma Cultura de Paz no Estado de São Paulo; o Projeto Superação jovem; o Projeto justiça e educação: parceria para a cidadania; o Projeto Escola em parceria e o Programa Comunidade Presente. Essa pesquisa teve financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Com o intuito de esclarecer os pressupostos subjacentes ao discurso governamental e compreender as concepções teóricas que fundamentam estes programas, analisamos os documentos que justificam e estabelecem sua instituição. Este trabalho, particularmente, concentra atenção na concepção de *parceria*, de modo a verificar como esta pode ser articulada à concepção de modernização, esclarecendo, assim, o próprio conceito de modernização que norteia esses programas e a política educacional da SEESP de forma geral. Tem-se por objetivo compreender se esses programas configuram ações políticas de caráter compensatório e de que forma vêm sendo articulados com o projeto de modernização e racionalização que tem caracterizado a reforma da educação de São Paulo, a partir de 1995.

É intenção averiguar se a introdução dessa política de projetos constituiria uma estratégia de flexibilização e otimização que possibilitaria a descentralização da ação educacional do Estado, por meio das parcerias realizadas junto aos órgãos internos da SEESP, Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP).

É necessário afirmar que não se pretendeu avaliar cada um dos programas do ponto de vista de sua eficácia, se atingem seus objetivos. Voltamo-nos exclusivamente para a determinação do pressuposto *parceria*, comum aos programas, na medida em que permita compreender seu papel na política educacional paulista.

O procedimento teórico-metodológico deste trabalho é baseado em pesquisas bibliográfica e documental, que se constituem, respectivamente, do referencial teórico desenvolvido por Max Weber relativo ao papel da racionalidade técnica e substantiva na constituição do capitalismo ocidental e do Estado Moderno e de informações disponíveis *online* e nos documentos oficiais dos cinco programas.

Papel Social da Escola: dimensões e obrigações

Dos princípios e fins da educação nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/96) é consensual à Constituição, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e ao Plano Nacional de Educação:

² Professora adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar.

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996, artigo 2º).

Esse marco histórico da educação brasileira fez com que o sistema educacional assumisse novas funções sociais. O papel social da escola ganha novas dimensões e obrigações que extrapolam a educação escolar, buscando atender demandas sociais que não são dela. Pode-se tomar como exemplos a publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais³ (PCNs) e seu direcionamento para os temas transversais (temas a serem desenvolvidos juntamente com o conteúdo das disciplinas em toda a Educação Básica) e os programas sociais, tanto de iniciativa pública quanto privada, voltados para a educação.

Entretanto, apesar de o Estado assumir o dever de atender ao ensino público referente à Educação Básica, nota-se, na referida LDB, uma condução da política educacional pela iniciativa privada e pelo mercado que, por meio de seus parâmetros de gestão, valorizam e incentivam a competitividade, a eficiência, a qualidade e a busca por resultados, o que denota o surgimento de um embate entre o público e o privado nas políticas educacionais.

Como resultado da reforma do aparelho do Estado brasileiro, intensificada em 1995, e seu deslocamento da esfera econômica estatal para a social, é fortalecido o papel das organizações públicas não-estatais, no inter-relacionamento das esferas pública e privada.

As organizações não-governamentais (ONGs) são a novidade do setor público não-estatal que se revestem de caráter público na medida em que se dedicam a causas, problemas e demandas sociais, complementando, sem vinculação, a ação do Estado. São organizações sem fins lucrativos, não pertencentes ao Estado, que se baseiam em valores como solidariedade, confiança mútua e trabalho voluntário e são financiadas, em parte ou na totalidade, por agências de cooperação internacional e nacional e, às vezes, pelo próprio Estado.

Entretanto, Tenório (1997) afirma que os conceitos e instrumentos das ONGs são carregados da lógica de mercado das organizações empresariais, pois advêm desse meio.

A LDB/1996 trata, em seu artigo 77, do incentivo e regulação dos recursos públicos destinados aos órgãos públicos não-estatais:

Art. 77º. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e

³ BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: Matemática*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º. As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo. (BRASIL, 1996, artigo 77)

A reforma do aparelho do Estado brasileiro⁴ foi uma das políticas implementadas por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado em 1995 e encarregado direto pelas reformas administrativas no governo de Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil de 1995 até 2002. Esta reforma influenciou, entre outras políticas, as educacionais. As ações realizadas em favor da reforma do Estado tinham caráter estrutural e a intenção de manterem-se, mesmo com a mudança de governo. Para Paula (2008, p. 43), as reformas do Estado foram marcadas pela “intervenção consentida e pela introdução de novos mecanismos de controle e regulação sociais”.

Nos anos 90, a globalização e a crise fiscal obrigaram os países, principalmente os emergentes, a ajustarem-se às novas demandas e a reestruturarem-se quanto às suas arrecadações fiscais, a fim de ampliarem sua presença no mercado produtivo mundial. No Brasil, foram grandes as pressões do capital nacional e internacional (organismos financeiros) para uma maior abertura da economia, exigindo um novo acordo entre o Brasil e os mercados mundiais tendo em vista o progresso, mesmo que subordinadamente, no capitalismo globalizado.

O Plano Diretor, instrumento demarcador que orientou a reforma, define o novo formato do Estado e permite a participação do setor privado nos assuntos públicos, optando pelo modelo de Administração Gerencial.

Segundo Silva Jr. (2002a), a reforma do Estado foi uma estratégia liberal que, entre outras consequências, submeteu a educação às regras de mercado, desinstitucionalizando-a da esfera pública, transformando-a em objeto de consumo individual e a expondo a mais controle; pode-se observar esse direcionamento em um dos objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado, o qual:

Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. (BRASIL, 1995, p. 45).

Vê-se explicitamente a verdadeira intenção da reforma do Estado na fala de Bresser-Pereira (1997), responsável pela reforma, em sua disposição em minimizar o Estado e delegar ao livre mercado os mecanismos de controle:

O princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso *o mercado é o melhor dos mecanismos de controle*, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a

⁴ Vale ressaltar que o Plano Diretor enfatiza a necessidade de uma reforma, mas do aparelho do Estado, em diferenciação ao próprio Estado, isto é, reformar-se-ia a organização da administração pública a fim de torná-la mais eficiente e voltada para a cidadania e não a organização do Estado propriamente dita (organização burocrática, cujo poder baseia-se na soberania - autonomia de auto-organização e legislação – e que tem o monopólio da violência legal e o poder de legislar e tributar a população de um determinado território), com seus diferentes tipos de poderes e níveis.

necessidade do uso do poder, seja ele exercido democraticamente ou hierarquicamente. *Por isso, a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle* (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 74, grifos meus).

Tendo o mercado como mecanismo de controle da qualidade da educação, esta passa a lidar e assumir as mesmas preocupações e responsabilidades de uma empresa comum em seu modelo de gestão: concorrência, eficiência e eficácia.

Privilegia-se no documento a ação do Estado como gestor do processo de atendimento das demandas e o cidadão como contribuinte, cliente e consumidor privilegiado dos serviços do Estado; esta ação seria desenvolvida na forma de ação social em parcerias com instituições da sociedade civil denominadas Organizações Sociais (OS), as ONGs (Organizações Não-Governamentais ou Terceiro Setor). Desse modo, a reforma proposta constitui-se na aceitação pelo Estado de sua incapacidade de assumir responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, diante do crescimento populacional.

A reforma do Estado brasileiro também representou para Silva Jr. (2002b) uma intervenção consentida efetivada pelos dirigentes da educação brasileira que submetiam a educação a um processo de mercantilização e privatização:

Os direitos sociais são agora mercantilizados pelas organizações não-governamentais, pelos planos de saúde, pelos planos de previdência privada e até pelos salários-educação e *vouchers* educacionais. A educação mercantiliza-se em todos os seus aspectos segundo a mesma matriz teórico-político-ideológica do Estado, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, ambos baseados e legitimados pela ausência da sensibilidade com o social e por uma racionalidade científica instrumental. (SILVA JR, 2002b, p. 35).

Segundo Oliveira (2004), as reformas educacionais de caráter e contexto histórico semelhantes à ocorrida no Brasil implantadas pela América Latina foram marcadas pela

padronização e massificação de processos administrativos e pedagógicos, apresentando duplicidade de enfoque: uma 'educação dirigida à formação para o trabalho e uma educação orientada pela gestão da pobreza', na retórica da busca pela cidadania, conforme orientação da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em Março de 1990. (OLIVEIRA, 2004, p. 1131)

Pode-se observar, portanto, a partir da análise da Reforma do Estado ocorrida nos anos 90, que o propósito explícito da reforma era a adoção de novas estratégias, tanto econômicas quanto sociais, com a finalidade de otimizar o sistema, o que permitiria elevar sua cobertura por meio de estruturas educacionais flexíveis e disseminar, por meio das ONGs, suas próprias responsabilidades sociais.

Ações do Estado como Gestor do Processo de Atendimento das Demandas

A adoção de estratégias de governo baseadas na distribuição de tarefas de gestão de serviços públicos para setores não públicos correspondeu, na década de 1990, à limitação do gasto público para redução do déficit fiscal e constituiu uma das medidas para regular os

gastos do Estado. A concepção de gerenciamento de resultados deixou ao Estado a tarefa de planejamento estratégico e regulador das relações sociais que podem ser executadas e acompanhadas por instituições não-estatais.

A ação do Estado passa a se desenvolver, então, por meio de projetos localizados e fragmentados de acordo com as especificidades, o que também acaba determinando a fragmentação e individualização da capacidade de reivindicação – cada vez mais regionalizada e voltada para os problemas localizados. Privilegia-se, desse modo, a ação do Estado como gestor do processo de atendimento das demandas, ação desenvolvida na forma de ação social em parcerias com organizações sociais, as ONGs, as quais são as principais organizações chamadas às parcerias na esfera educacional paulista.

A concepção de parceria, a partir disso, corresponderia a uma expansão da concepção de esfera pública, que passa a abarcar também a ação de setores da chamada sociedade civil em ações voltadas para a cidadania. Estas ações seriam uma nova concepção de ação cívica, não apenas dirigida para questões propriamente políticas, como participação de movimentos de reivindicações com fins eleitorais, luta por participação política, liberdade, democracia. Trata-se de uma concepção de atividade cidadã, que se amplia para o campo das ações individuais ou coletivas voltadas para o atendimento de necessidades coletivas.

Nota-se também a intenção de redução do papel político do cidadão na transformação de direitos políticos em sociais; o cidadão político passa a ser cliente do Estado, este eficiente, prestador de serviços e regulador.

As OS, por sua vez, assumindo papel de destaque na administração gerencial, são concebidas como instituições de direito privado (fundações ou associações) que podem receber recursos do Estado para executar serviços sociais nas áreas de saúde, educação, proteção ambiental, cultura, pesquisa científica, etc. O Estado exerce seu controle de resultados via contrato de gestão e a instituição é a executora, definindo as regras de gestão, controle e administração.

De acordo com Martins⁵, o contrato de gestão estabelece metas de desempenho, prevê o aporte de recursos necessários à consecução dos objetivos estabelecidos no momento da parceria, que pode ser orçamentário ou patrimônio do Estado e estabelece os mecanismos de controle de resultados. O financiamento das OS se dá por meio de subvenções orçamentárias, doações e contribuições e seu patrimônio pode ser próprio ou público, podendo deter o usufruto. Como observa Martins⁶, os recursos humanos de uma OS podem ser servidores estatutários cedidos pelo Estado como também podem pertencer a quadros próprios do regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). As OS têm regulamentos próprios de compras, pessoal e administração financeira, sujeitando-se apenas à prestação anual de contas dos recursos públicos utilizados perante os órgãos do controle do Poder Público.

Entretanto, em meio à tentativa de flexibilização estatal por meio das OS, recentemente, alguns escândalos envolvendo-as saíram à tona e revelaram problemas graves de gestão ou direcionamento do dinheiro público por partes dessas organizações. Foram divulgadas no jornal Folha de São Paulo duas reportagens datadas de 20 de Julho de 2009 e 09 de Abril de 2010, respectivamente nos cadernos *Cotidiano* e *Ilustrada*, de autoria de Ângela Pinho Simone Iglesias e Fabio Victor e intituladas *MEC pagou por escolas que ficaram no papel* e *Organizações sociais recebem R\$340 mi / Legalidade das OS será examinada*.

⁵ Disponível em: http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_17.pdf. Acesso: 03/04/2010.

⁶ Idem.

Na primeira reportagem, a acusação recai sobre o programa PROEP (Programa de Expansão da Educação Profissional), que funcionou de 1998 a 2007, criado pelo ex-ministro da educação Paulo Renato Souza (1995-2002). O programa previa repasse de recursos (R\$ 257 milhões) pela União a entidades comunitárias que deveriam em troca oferecer cursos técnicos com 50% de suas vagas gratuitas. Entretanto, após primeira fiscalização realizada tardiamente, constatou-se que apenas uma das 98 entidades havia cumprido o contrato. Outras 20 entidades o haviam cumprido parcialmente e um total de 77 entidades apenas realizaram obras inacabadas ou nunca construídas, inauguraram cursos técnicos sem vagas gratuitas e até mesmo uma universidade privada.

Na segunda, o jornalista Fabio Victor expõe que, atualmente, todos os equipamentos culturais da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo são administrados por OS (as contratações começaram em 2004) e que os valores dos repasses individuais anuais às OS aumentam a cada ano, chegando a dezenas de milhões de reais. Na reportagem, o promotor Silvio Marques afirma:

Está havendo uma sangria de dinheiro público, porque essas OS cometem irregularidades e o acompanhamento, na maioria dos casos, é falho. O TCE (Tribunal de Contas do Estado, a quem cabe a fiscalização externa) não tem condições de verificar todos os contratos e todos os atos de todas as OS (VICTOR, 2010, p. 04).

Nota-se que, na tentativa de flexibilizar a gestão, o Estado abre mão da responsabilidade do cuidado com o dinheiro público ao repassá-lo às OS e não tem atentado à fiscalização do uso adequado desses recursos, previamente destinados ao interesse público, possibilitando práticas patrimonialistas.

Os Programas

Um levantamento inicial apontou a existência de mais de uma dezena de programas do governo do Estado de São Paulo voltados para a participação da comunidade ou para a parceria com o setor privado na educação, demonstrando a importância que este tipo de iniciativa tem adquirido no âmbito da Secretaria de Estado da Educação. Dessa forma, foram escolhidos apenas cinco projetos para a realização dessa análise, a fim de atingir aos objetivos propostos.

A seguir, expõem-se brevemente sínteses dos materiais disponíveis na *internet* sobre os projetos e programas da SEESP escolhidos para este estudo:

1) Programa Escola da Família - Desenvolvimento de uma Cultura de Paz no Estado de São Paulo⁷: Criado em 2003 sob responsabilidade da FDE, o programa tem a abrangência de quase 13 mil jovens universitários, de todo o Estado de São Paulo, que dedicam seus finais de semana ao Programa Escola da Família e têm seus estudos custeados por um dos maiores programas de concessão de bolsas de estudo do país, conveniado com 234 Instituições particulares de Ensino Superior. Esses convênios garantem aos universitários 100% de gratuidade nos seus cursos. O objetivo do Programa é a abertura, aos finais de semana, de 2.335 escolas da Rede Estadual de Ensino, a fim de transformá-las em centros de convivência, com atividades sócio-educativas voltadas às áreas de esporte, cultura, saúde e trabalho, o que fortaleceria a autoestima e a identidade cultural das diferentes comunidades que formam a sociedade paulista.

2) Projeto Superação Jovem⁸: Criado em 2006 sob responsabilidade da CENP, o projeto tem como finalidade desenvolver ações para o desenvolvimento da autonomia, solidariedade e competência dos participantes. Oferece atividades contínuas de formação aos professores que aderirem ao programa. O programa é desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna e pretende criar novas oportunidades educativas para que o jovem desenvolva seus potenciais e aprenda a fazer escolhas, assumindo uma nova pedagogia de trabalho em que o protagonismo juvenil, a educação para valores e a trabalhabilidade são caminhos educativos para transformar seu potencial em competências. O Projeto pretende levar às escolas, às ONGs e aos centros esportivos e culturais uma nova maneira de educar, em que adultos e adolescentes criam juntos oportunidades de os jovens desenvolverem autonomia, solidariedade e competências para a vida.

3) Projeto Justiça e Educação: parceria para a cidadania⁹: Criado em 2006 sob responsabilidade da FDE, o programa volta-se para a resolução de situações de conflito que ocorram dentro do ambiente escolar e busca promover a reunião de todas as partes afetadas ou conflituosas com a finalidade de que lidem com os resultados e implicações desta situação no futuro. No Brasil, o projeto foi introduzido por meio do Ministério da Justiça e da Secretaria da Reforma do Judiciário com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O programa visa: colaboração entre os sistemas Judiciário e Educacional, por meio do envolvimento comunitário, ampliar o acesso à Justiça pela via restaurativa, empoderar as comunidades e transformar escolas públicas que vivenciam situações de violência em espaços de diálogo e de resolução pacífica de conflitos.

4) Projeto Escola em Parceria¹⁰: Criado em 1995 sob responsabilidade da FDE, o programa tem como objetivo definir formas para mobilizar parceiros com o objetivo de contribuir para uma escola cada vez mais atrativa e, principalmente, integrada com um universo amplo de conhecimentos. Pretende promover a realização de projetos educacionais por meio de parcerias entre a Secretaria da Educação e os diferentes setores da sociedade, ampliando e incentivando a participação da sociedade na gestão das escolas públicas e incentivando a aplicação de recursos não-públicos em benefício da escola pública. O projeto pretende coordenar diferentes ações propostas pelas diversas instituições da sociedade civil, tais como empresas privadas, ONGs e outras associações, com vistas a fortalecer o projeto pedagógico da rede escolar, por meio de ações complementares.

⁷ Disponível em: <http://escoladafamilia.fde.sp.gov.br>. Acesso: 17/03/2010.

⁸ Disponível em: www.superacaojovem.org.br. Acesso: 17/03/2010.

⁹ Disponível em: <http://www.fde.sp.gov.br/PagesPublic/InternaProgProj.aspx?contextmenu=justeduc>. Acesso: 17/03/2010.

¹⁰ Disponível em: <http://www.fde.sp.gov.br/PagesPublic/InternaProgProj.aspx?contextmenu=escparc>. Acesso: 17/03/2010.

5) Programa Comunidade Presente¹¹: Criado em 1998 sob responsabilidade da FDE, o programa pretende estimular a escola a se firmar como espaço para debates de questões sociais, tais como: cidadania, participação, comunidade e boa convivência e fortalecer, por meio do fortalecimento das Diretorias de Ensino, das escolas, das Associações de Pais e Mestres, dos Conselhos de Escolas e dos Grêmios Estudantis, a interação das escolas com a comunidade de modo a mediar as diversas manifestações de violência no contexto escolar. O programa visa ajustar as demandas do projeto à Proposta Pedagógica das escolas, articuladas aos Parâmetros Curriculares Nacionais, particularmente nos conjuntos referentes aos temas transversais, enfatizando as questões relacionadas ao convívio escolar e contribuir, por meio de publicações e troca de experiências, para o fortalecimento das estratégias que são desenvolvidas nas escolas da rede pública estadual, envolvendo todos os segmentos, voltados à reversão das diversas manifestações de violência no cotidiano escolar e ao desenvolvimento da cultura de paz no convívio escolar.

Política de Projetos como Estratégia de Flexibilização e Otimização

Vimos que no Brasil, nos anos 90, a modernização é afirmada como exigência para a inserção do país no mundo globalizado e no qual a capacidade de sobrevivência das nações é identificada com o grau do desenvolvimento tecnológico.

De acordo com a concepção de Weber (2009), a constituição do conceito de modernização que acompanhou o desenvolvimento do capitalismo teria características resultantes de um processo de racionalização específico da cultura ocidental, que teria culminado com o advento de uma forma de ação estatal baseada na racionalidade formal. A sociedade moderna, então, teria seu desenvolvimento possibilitado graças à expansão do processo de racionalidade formal, baseada na eficiência e calculabilidade.

A concepção de modernização da educação, por sua vez, baseada no uso das novas tecnologias, corresponde à adoção de um modelo de educação que seria apropriado à nova etapa da civilização globalizada e que exigiria a inserção em um sistema internacionalizado, no qual o mundo do trabalho e da produção encontra-se dominado por novas tecnologias e, em especial, pelas tecnologias da informação. Daí a inserção do Brasil no sistema produtivo internacional exigir uma adequação dos sistemas de ensino, pois se trata de uma mudança no próprio caráter da força de trabalho, que tenderia a ser mais flexível e capaz de se reestruturar constantemente, segundo as exigências do cenário internacional.

Os cinco programas aqui estudados objetivam parcerias que visam o relacionamento entre o setor público, representado pelas unidades escolares e a própria SEESP e seus órgãos internos, e o segundo e terceiro setores, representados, respectivamente, por empresas privadas (mercado) e ONGs.

Especificamente, os Programas Escola da Família e Superação Jovem representam, respectivamente, parcerias entre a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e a UNESCO (parceria que durou até 2006, o que enfraqueceu o programa Escola da Família em termos de dimensão e alcance) e o Instituto Ayrton Senna. Atualmente, existem vários projetos educacionais da Secretaria de Estado da Educação e da Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania, ambas de São Paulo, voltados para a paz ou para o controle da violência social.

Os programas e projetos ratificam explicitamente o acesso e a permanência dos alunos na escola para que se sintam preparados para enfrentar o mercado de trabalho.

¹¹ Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br>. Acesso: 17/03/2010.

Desse modo, valores e comportamentos requeridos pelo mercado de trabalho são objetivados nos alunos, público alvo dos projetos.

Assim, corrobora-se com a afirmação de Offe quando aponta *uma adaptação normativa a determinadas relações de produção* por parte da política educacional e escolar, em detrimento da qualificação conteudística, para a formação de *virtudes gerais ligadas ao trabalho e lealdades institucionais* (OFFE, 1990, p. 32).

Está-se, então, diante de um progresso que desqualifica o lado conteudístico da qualificação e valoriza seu lado social – determinação social da forma de trabalho assalariada, ou seja, uma forma de introdução da lógica produtiva e de mercado na esfera educacional; para o setor privado, o ser social moderno deve ser eficiente, empreendedor e barato.

Segundo Apple (2003, citado por PAULA, 2008, p. 39), estudos internacionais revelam que as políticas de privatização das escolas e a submissão delas à lógica de mercado reforçam hierarquias e a estratificação da educação, assinalando que os indicadores criados para avaliar as escolas acabam rotulando-as por seus desempenhos, gerando um mercado de escolas, no qual professores, alunos e dirigentes sofrem todas as pressões e problemas de um mercado competitivo.

O quadro fica ainda mais preocupante quando se estabelecem os objetivos da educação, das ONGs e dos programas e projetos sociais que, dependentes da lógica de mercado e de sua eficiência, buscam resultados e índices satisfatórios aos seus interesses.

Offe (1990) ressalta que não há consenso abrangente, mas apenas reduzido, dos fins da educação e de suas interpretações operacionais, ou seja, não há maneiras lógicas, procedimentais ou algorítmicas de atingi-los, além de que condições e direção do desenvolvimento do sistema educacional parecem reduzir-se diante de oscilações administrativas, tanto no ambiente intraescolar quanto no interescolar (mudança de sujeitos eleitos para cargos públicos do governo), limitando a realização das funções do sistema educacional.

O que se coloca no cerne da análise sociológica orientada para a compreensão da escola, da universidade e da educação profissional dentro da sociedade global não é o que, nem de quem partem as intenções que orientam o sistema educacional e sua reforma, mas que estruturas ele cria e transforma – e a que interesses ele está aberto e a quais está fechado. (OFFE, 1990, p. 12).

Kuenzer (2002, p. 82) afirma que o trabalho pedagógico articulado com o processo de trabalho capitalista configura um método de *disciplinamento para a vida social e produtiva*, de acordo com as especificidades que são assumidas pelo processo de produção, e que enquanto não se superar a divisão entre trabalho e capital não existirão *práticas pedagógicas autônomas, apenas contraditórias*.

É através dessas ações que o Estado busca driblar as evidências de desigualdades de oportunidades, por meio de palavras e atos e principalmente por meio da política educacional, com programas e projetos que visam transformar as condições objetivas no meio correspondente, organizando a compreensão dos problemas sociais desse meio, buscando também criar a possibilidade de solução dos problemas definidos, deixando intactos os mecanismos que geram essas desigualdades, principalmente a utilização privada do capital, assim mantendo sua ‘neutralidade’ em relação à sociedade de classes e sua legitimação (OFFE, 1990).

Ocorre também, em face dessa realidade, uma apropriação indevida de concepções socialistas como equidade, justiça social, comunidade e cidadania, gerando ambiguidades e ideias pouco explicativas. Concepções como a de justiça social passaram a significar equidade e o conceito de cidadania passou ser compreendido como igualdade de direitos.

Aparentemente, os *ídolos do foro*, de Francis Bacon (1979), estão ainda enraizados nas políticas educacionais – segundo Bacon, trata-se de um dos quatro ídolos a serem quebrados ou superados para que haja uma ciência em benefício do homem; o *ídolo do foro* diz respeito aos erros advindos das ambiguidades das palavras e das comunidades dos homens, pois numa aparente concordância pode haver distorções de interesses e tentativas de persuasão e engano.

Parece, portanto, que a introdução de uma política de projetos consiste em estratégia de flexibilização e otimização que possibilitaria a descentralização, por meio das parcerias realizadas junto aos órgãos internos da SEESP, FDE e CENP, além de ONGs e órgãos privados, e que a formação para o trabalho adquiriu nova face diante da facilitação dessas parcerias nas políticas educacionais, com modificações curriculares e direcionamento de objetivos aos interesses do mercado. Em breve análise, pode-se concluir que essas são as dimensões de modernização e racionalização que caracterizaram a reforma da educação de São Paulo, a partir de 1995.

Percebe-se, a partir da exposição aqui feita, que, diante do contexto de criação dos programas sociais da SEESP e dos objetivos declarados pelos mesmos na busca de parcerias entre os setores públicos e privados a fim da expansão do setor público não-estatal e da descentralização do Estado nessas áreas, o sistema educacional assume, nos dias atuais, a lógica de mercado em seu modelo de gestão, em busca de eficiência e resultados guiados pelo setor privado.

Dessa forma, deixa-se para o setor privado e público não-estatal, por meio de discurso positivo, progressista e solidário, a responsabilidade pela qualidade da educação, ficando esta a mercê de seus interesses e crises.

O sistema educacional tem assumido caráter igualitário na proclamação da educação como direito subjetivo dos cidadãos, assim como a Constituição de 1988 certifica a todos o *status* de cidadania. Entretanto, essas conquistas dos cidadãos não assumem direcionamento de correção ou enfraquecimento das desigualdades de oportunidades dentro da sociedade capitalista e de seu mercado (processo de troca livre de mercadorias), geradores e promotores das relações de exploração e de classe, mas assumem caráter compensatório.

Observa-se que o incentivo por parcerias entre escolas públicas e órgãos públicos não-estatais foi decorrente das mudanças nas políticas públicas que se configuraram a partir da década de 1990 com o projeto de Reforma do Estado e que essas parcerias seriam uma alternativa de financiamento por meio de uma delegação das responsabilidades estatais ao setor não público, que supriria os projetos com os recursos que faltam ao Estado, trazendo suplementarmente a vantagem da eficiência que caracteriza o setor privado.

Neste sentido, também as parcerias parecem atender ao princípio que introduz a lógica produtiva e de mercado no interior da esfera educacional. A priorização do setor não público para a parceria parece apontar para a ideia de que essa colaboração abriria maiores chances de inserção no mercado de trabalho, garantindo a empregabilidade, mas, na verdade, não o emprego.

Entretanto, vale ressaltar que, diante das análises apresentadas neste trabalho, nota-se um esquecimento profundo, mas orientado e intencional, do poder que a educação tem na formação de um país melhor, isto é, seu potencial social na formação de cidadãos com conhecimento, cultura e cidadania.

Portanto, o sistema educacional assumiu, mais expressivamente na década de 90, com a regulação do Estado, novas características e novos objetivos, dos quais alguns implícitos ou não declarados e outros mais do que declarados, os quais se mostram diretamente ligados às relações sociais e produtivas da sociedade capitalista, enraizados em interesses particulares e valores comerciais, manipuláveis e parciais, semelhantes aos contidos em mercadorias.

Referências

BACON, Francis. **Novum organum ou verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza; Nova Atlântida**. Tradução e notas de José Aluysio Reis de Andrade. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 05/04/10.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, Barcelona, n. 45, p. 49-95, Maio, 1997.

IGLESIAS, Angela Pinho Simone. MEC pagou por escolas que ficaram no papel. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jul. 2009. Folha Cotidiano, Caderno 3, p. 01.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J., SAVIANI, D., SANFELICE, J. L. (org). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002, p.77-95.

MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais – Um Modelo de Parceria entre Estado e Sociedade**. Disponível em: http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_17.pdf. Acesso: 03/04/2010.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, n.35, p. 09-59, abr. 1990.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p.1127-1144, Set./Dez. 2004.

PAULA, Adelgício Ribeiro de. **Privatização e mercantilização do ensino público: a parceria entre a Prefeitura do município de Itupeva e o Sistema COC de Ensino.** Dissertação (mestrado em Educação). Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2008.

SILVA JR, João dos Reis. Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do governo FHC: o caso do ensino médio. Campinas: **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, set., p. 201,233, 2002a.

_____. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002b.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

VICTOR, Fabio. Organizações sociais recebem R\$340 mi / Legalidade das OS será examinada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 abr. 2010. Folha Ilustrada, Caderno 5, p. 01 e 04.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.