

**Úrsula Adelaide de Lélis**

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

**Universidade Federal de Uberlândia**

**Uberlândia/MG  
2007**

Úrsula Adelaide de Lélis

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

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

Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão em Educação

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Vieira da Silva

Uberlândia/MG  
Faculdade de Educação da UFU  
2007

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

L791p Lélis, Úrsula Adelaide de, 1968-  
**Políticas e práticas do “Terceiro Setor” na educação brasileira, no**  
**con-texto de reconfiguração do estado / Úrsula Adelaide de Lélis. -**  
**2007.**

344 f. : il.

Orientador: Maria Vieira da Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Inclui bibliografia.

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

---

CDU: 37.014.5



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

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

---

Profª. Dra. Maria Vieira da Silva – FACED/UFU – Orientadora

---

Prof. Dr. Carlos Alberto Lucena FACED/UFU

---

Prof. Dr. João Bernardo Maia Viegas Soares – Portugal

---

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

---

Profª Dr. GERALDO INÁCIO FILHO  
Coordenador de Pós-Graduação em Educação  
FACED/UFU

Uberlândia , 05 de Junho de 2006

A Deus, fonte de todo movimento humano.

Aos meus Pais, a Álvaro Luís e Milton.

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

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

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

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

a Milton Antunes, pelo amor e presença nessa caminhada;

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

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

ao professor João Bernardo, referência essencial nessa pesquisa;

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

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

a Huagner Cardoso e Rosângela Silveira pelo incentivo;

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

aos colegas da Escola M. Prof<sup>a</sup> América Eleutério, que respeitaram a minha dedicação ao mestrado;

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

## ÚRSULA

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

## RESUMO

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

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

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

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

**LISTA DE TABELAS**

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

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

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

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
------------------------	-----------

### **CAPÍTULO 1**

<b>POLÍTICAS E PRÁTICAS DO "TERCEIRO SETOR" NA EDUCAÇÃO:</b>	
<b>PROGRAMA DE GESTÃO MUNICIPAL E ESCOLAR – PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ.....</b>	
	<b>37</b>
1.1 O Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã .....	40
1.2 Os Indicadores de Gestão.....	88

### **CAPÍTULO 2**

<b>A ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DO CAPITAL QUE FORJOU O REARRANJO "PÚBLICO-PRIVADO" DO "TERCEIRO SETOR": O NEOLIBERALISMO.....</b>	
	<b>137</b>
2.1 A Estratégia Neoliberal de Superação da Crise do Capitalismo – Pós-1970 .....	150
2.2 Neoliberalismo na América Latina.....	159
2.3 Ascensão das Políticas Neoliberais e a "(Contra-)Reforma" do Estado Brasileiro ....	161

### **CAPÍTULO 3**

<b>O REARRANJO PÚBLICO-PRIVADO DO "TERCEIRO SETOR": CONFIGURAÇÕES, IMPASSES E PERSPECTIVAS.....</b>	
	<b>202</b>
3.1 O Caleidoscópico "terceiro setor" .....	207
3.2 O Público, O Privado e O "Público-Privado" .....	212
3.3 A Teoria da Trissetoridade: Equívocos e Fragmentação da Sociedade Humana .....	226
3.4 A Estratégia de Constituição do Novo Rearranjo Social, no Brasil, nos Anos 1990 ...	232
3.5 Aparatos Legais que Sustentam o "terceiro setor", no Brasil .....	239
3.6 O Crescimento do "terceiro setor" – Inconsistências e Antagonismos Teóricos: Reflexos da Prática? .....	243

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

## **REFERÊNCIAS**

## **ANEXOS**

## INTRODUÇÃO

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

A emergência e consolidação de um “terceiro setor” e suas interfaces com as reconfigurações do Estado Restrito<sup>1</sup>, na contemporaneidade, têm sido tema de expressiva importância no campo das Ciências Humanas, mas pouco debatido na esfera educacional. Portanto, discutir o seu papel, mediante análises de suas políticas e práticas na educação, nesse atual processo de reconfiguração estatal, não é tarefa fácil. Essa dificuldade se instaura, sobretudo, diante da pluralidade de concepções acerca do papel do Estado Restrito no tempo presente, e do hibridismo que tem permeado as funções e relações entre esse Estado, a Sociedade Civil e o Mercado.

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

---

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

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

Implantado no quadriênio 2001/2004, em 47<sup>2</sup> municípios brasileiros – dentre eles, o município mineiro de Montes Claros, campo dessa pesquisa – esse Programa revela, na sua gênese, a tendência de “empresariamento da educação” garantida pelas parcerias entre as esferas pública e privada, as quais têm fomentado a consolidação do “terceiro setor” e revelado uma clara perspectiva substitutiva das ações do Estado Restrito, sobretudo na área social.

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

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

---

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

às reformas planejadas pelo Consenso de Washington<sup>3</sup>, que deliberaram reordenamentos jurídicos, políticos, econômicos e sociais necessários à reestruturação do capitalismo no País<sup>4</sup>.

Sob esse intento, a descentralização da administração e do financiamento dos serviços públicos – que na realidade revela-se um processo de desconcentração, como abordaremos posteriormente – a privatização dos entes e serviços estatais, e a focalização do atendimento aos direitos constituídos tornaram-se os vetores de ordem para essas reformas.

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

Ao referir-se às reformas do Estado Restrito na América Latina, Montaño (2003, p. 9) utiliza o termo “(contra-)reforma”, já que, segundo o autor, elas procuraram “[...] reverter

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transporta-se, dessa forma, para as esferas do Mercado e do “terceiro setor” as demandas provenientes dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se busca o consenso<sup>6</sup> social,

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Depreende-se, pois, que o Estado Restrito é constituído pelo aparelho político reconhecido juridicamente, criado para manter os limites da ordem e garantir a dominação da classe proprietária dos meios de produção, controladora ideológica<sup>7</sup> e material da sociedade. Nesse processo de controle ideológico, a própria escola apresenta-se como um dos instrumentos mais eficazes e sofisticados de inculcação ideológica, sendo uma das suas funções principais produzir conformidade e consenso, bem “[...] como gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes [...]” (MÉSZÁROS, 2005, p. 35).

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

---

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

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

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

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

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

### **a) O Contexto, o Problema e os Objetivos**

Escreve Minayo (1996) que

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

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

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

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

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

Aos poucos, tornávamos-nos “tarefeiros” de ações que, muitas vezes, não concebíamos como as melhores, as mais sensatas ou as mais oportunas. Diariamente, *faxs* e *e-mails* chegavam com tarefas, solicitações, ordens.... A própria autonomia da Rede apregoada pelo Programa, nos seus documentos, exalava aos nossos olhos. A Secretaria Municipal de Educação apagava-se em muitos momentos como organização estatal instituída, para virar “obreira”. E esses mesmos incômodos e angústias eram percebidos nos colegas de outros municípios, durante as reuniões regionais e nacionais, promovidas pelo Instituto. Havia o incômodo, mas, paradoxalmente, havia o silêncio. A cada dia, as metas a atingir e a pontuação a alcançar no *ranking* nacional<sup>8</sup> sufocavam-nos, mais e mais.

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

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

---

<sup>8</sup> O processo de ranqueamento utilizado pelo Programa será discutido no Capítulo 1.

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

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

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

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

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

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

Assim, empreendemos esse estudo sobre a consolidação das políticas emanadas do “terceiro setor” na área educacional, analisando a implantação e implementação do Programa no Município de Montes Claros/MG, no contexto de “(contra-)reforma” neoliberal do Estado Restrito, e em consonância com as regularidades desencadeadas no âmbito do atual ciclo do capitalismo. A partir do desvelamento ideológico das diretrizes dos Indicadores de Gestão<sup>9</sup> do PEC, e análise da infiltração do “terceiro setor”, através das interferências, influências e mediações do Programa, em uma organização estatal, apoiados na literatura especializada, discutimos a gestão da educação no município de Montes Claros<sup>10</sup>, pelo Escola Campeã.

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

---

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

<sup>10</sup> A pesquisa empírica desenvolveu-se em Montes Claros/MG. O critério que balizou essa escolha foi o fato desse ser o nosso *lócus* profissional. O referido Município foi emancipado em julho de 1857, e se constitui, na atualidade, num pólo de desenvolvimento regional, com uma área de 3.576,76 km<sup>2</sup> e 336.132 habitantes. Situado no extremo norte do estado de Minas Gerais, Montes Claros conta com o segundo maior entroncamento rodoviário do País, com uma economia diversificada, que já teve a pecuária e a agricultura como mola-mestra da sua economia, um curto período de crescimento industrial e que hoje vive basicamente do comércio que consegue aglutinar por sua característica pólo-regional. Sua cultura é rica nas mais diversas modalidades, e o seu povo já revelou para o mundo nomes como Darcy Ribeiro, Godofredo e Beto Guedes, Constantin Christoff, Grupo Banzé e Coral Lourenzo Fernandes. Suas festas atraem centenas de turistas do país inteiro: Festival do Pequi, Encontro Internacional do Folclore, Carnamontes, Exposição Agropecuária, Festas de Agosto, Feira Nacional da Indústria e Comércio... Porém, todas essas características que levam Montes Claros a ser conhecida como a “Princesa do Norte”, ainda não conseguiram reverter o seu alto índice de pobreza, e, muitos deles contribuem para agravá-los, a exemplo do seu intenso movimento migratório, o qual atrai, principalmente, populações rurais e urbanas da região, que, devido ao processo de concentração da propriedade rural e do estrangulamento de pequenas propriedades, são expulsas do campo para a cidade. As belezas montesclarenses encontram-se rodeadas pela pobreza e miséria do seu povo mais humilde, que ano após ano, sofre com o aplastamento econômico e social das políticas de cunho neoliberal impostas pelas forças que vêm controlando o Brasil e o Município há décadas, colocando amplos desafios e dilemas a serem enfrentados ([www.montesclaros.mg.gov.br](http://www.montesclaros.mg.gov.br)).

papel do “terceiro setor” no processo reconfiguração do Estado brasileiro, na década de 1990?

Como as políticas emanadas nesse contexto têm se materializado na educação brasileira?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**QUADRO 1**  
Categorização dos Indicadores de Gestão do Programa Escola Campeã

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

Fonte: AUGE, 2001b

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO 1

### **POLÍTICAS E PRÁTICAS DO “TERCEIRO SETOR” NA EDUCAÇÃO:**

#### **PROGRAMA DE GESTÃO MUNICIPAL E ESCOLAR –**

#### **PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ**

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

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

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

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

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

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

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

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