

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO EDUCACIONAL AMAZÔNICO¹: NOVAS FORMAS PARA VELHAS QUESTÕES

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos **SANTOS**²
Universidade Federal do Pará - UFPA
tefam@ufpa.br

Resumo: *Texto derivado de estudos e pesquisas que o Observatório de Gestão Escolar Democrática - Observe vem realizando desde o final dos anos noventa, e, mais particularmente, o de 2007 sobre a temática das parcerias no Pará. Dentro dos estreitos limites deste artigo, apresentaremos alguns elementos para o debate sobre as Parcerias Público-Privadas - PPPs no contexto educacional amazônico, tomando como base a situação do Estado do Pará, focalizando aspectos que consideramos importantes, especialmente, de suas conseqüências para a educação pública, a partir novas configurações de PPPs decorrentes da crise estrutural do capital e criadas como estratégias ou saídas para a crise, que redefinem o papel do Estado, rasgando caminhos como o da “filantropia criativa” que recebem denominações similares como se faz com os produtos, criando um novo nicho de mercado, com o negócio social, do chamado Setor Dois e Meio situado entre o mercado e o terceiro setor.*

Palavras-chave: *Parcerias público-privadas. Crise Estrutural. Educação*

Abstract: *This text derives of studies and researches realized by the Observatório de Gestão Escolar Democrática – Observe [Observatory of Democratic School Management] since the late nineties, more particularly, the one produced in 2007, on the theme of partnerships in Pará. Within the narrow limits of this work, we will present some elements to the debate about the Public-Private Partnerships – PPPs in Amazon’s educational context, on the basis of Pará’s State situation, focusing on aspects considered significant, specially it’s consequences for public education, from PPPs’ new settings derived of capital’s structural crisis and created as strategies or ways out of the crisis, that redefine the role of the state, tracing paths such as “creative philanthropy” which receive similar denominations as it is done with products, creating a new niche market, with the social business, of the so-called Setor Dois e Meio, located between the market and the third sector.*

Keywords: *Public-private Partnerships. Structural Crisis. Education*

¹ Parte deste texto foi apresentado na conferência de abertura no IX SEMINÁRIO SOBRE TRABALHO E EDUCAÇÃO: as implicações da relação público-privada na educação básica, no dia 17.09.2015.

² Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (1999) e Pós-doutoramento na Universidade de Aveiro em Portugal, concluído em 2006 e na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro concluído em 2010. Atualmente, é professora titular da Universidade Federal do Pará atuando na Graduação e nos Programas de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado e Mestrado em Currículo e gestão da escola básica
MARGENS - Revista Interdisciplinar
Versão Digital – ISSN: 1982-5374

Dossiê: Trabalho e Educação Básica
VOL.11. N. 16. Jun 2017. (p. 09-24)

Introdução

Dentro dos estreitos limites deste artigo, apresentaremos alguns elementos para o debate sobre as Parcerias Público-Privadas - PPPs no contexto educacional amazônico, tomando como base a situação do Estado do Pará, focalizando aspectos que consideramos importantes, especialmente, de suas conseqüências para a educação pública. Buscamos evidenciar o que há de novo na área, porque, a todo momento, tem-se discursos e novas noções – é muita criatividade por parte dos grupos empresariais, que praticam a filantropia, por meio de seus programas de responsabilidade social! O empresariado já atua com ações sociais, desde os anos setenta, mas na atualidade:

[...] as ações de RSE passaram a fazer parte do cotidiano empresarial e consistem, basicamente, em ações de empresas no desenvolvimento de alguma atividade considerada de interesse público e que podem ser executadas nas mais diversas modalidades: seja na forma de repasse de recurso financeiro para entidades já existentes; seja na forma de criação de entidades sem fins lucrativos para desenvolver atividades determinadas ou atender a grupos sociais específicos; seja pelo estímulo a que seus funcionários e demais pessoas da comunidade atuem voluntariamente a favor de uma causa social. Por vezes, combinam-se todas essas modalidades ou apenas uma ou outra (SILVA, M.V e SOUZA, Silvana, 2009, p. 789).

Quanto às origens, podemos afirmar que as parcerias público-privadas não são instrumentos novos no Brasil, mas antes eram específicas para determinadas áreas, e não se utilizava estes termos, pois foi D.Pedro II (1840-1889) quem deu abertura para tal processo denominado de “concessão” na área de infraestrutura do País. Em 1835, conforme publicação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, o Governo Imperial estabeleceu na Lei n.º 101, um modelo “concessório”; oferecendo determinadas vantagens às empresas que se comprometessem a construir estradas de ferro, porém isto não conseguiu despertar o interesse empresarial, porque não consideravam um negócio lucrativo, que pudesse compensar seus investimentos. Em 1852, para atrair interessados, o Governo promulgou a Lei n.º 641, ampliando as vantagens para os empresários, tais como:

[...] isenções de impostos de importação de material ferroviário, direito de fazer desapropriações, explorar terras devolutas, garantia de juros sobre o capital investido, dentre outras e inclusive a promessa às empresas nacionais ou

estrangeiras que se interessassem em construir e explorar estradas de ferro em qualquer parte do País (BRASIL, s/d)

Não tratavam ainda de “parcerias”, mas de “concessões”, a denominada tradicional, todavia hoje existem em suas várias formas, como: comum, patrocinada, tradicional, além das chamadas terceirizações. Foi com a Constituição Federal do Brasil de 1988 que houve a abertura para a ampliação das PPPs, o que foi aperfeiçoado ainda mais, ampliando para todas as modalidades, a Emenda Constitucional n. 019 que estabelece em seu Art.22- XXVII:

normas gerais de licitações e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas, diretas autárquicas e fundacionais da União, Estados e Municípios obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art.173, § 1º, III;

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, criou o Programa Nacional de Publicização, que autoriza o Poder Executivo a, por meio da qualificação de entidades privadas atuantes nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde como "organizações sociais", por serem consideradas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal - PDRAE, no novo desenho do Estado brasileiro, como “serviços não-exclusivos do Estado”, que podem ser desenvolvidos pelo setor privado ou pelo público não-estatal. Depois, a Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99 e do Decreto nº 3.100, de 30/06/99, que, respectivamente, criaram e regulamentaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A Lei 13.019/2014 conceitua OSCIP, em seu Art. I, como:

Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;[...] Art. 2º III, preceitua parceria como: qualquer modalidade que envolva ou não as transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação.

Já o Art. 2º da Lei 11.079/2004 evidencia a parceria público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Precisamos fazer a diferença entre parcerias público-privadas, concessão tradicional e terceirização. A concessão

patrocinada e a concessão administrativa, introduzidas por esta Lei das PPPs, vêm se somar a duas das modalidades correlatas que já existiam: concessão tradicional e terceirização. Estas concessões se diferenciam considerando o prazo de vigência e o valor investido. A terceirização, por exemplo, é a compra de serviço por um prazo que não exceda a cinco anos, podendo ser renovada. No caso das terceirizações, que é outra forma de repassar diretamente os serviços públicos para empresas privadas, caracterizadas como Organizações Sociais, pagando por isto, com prazo determinado. Em 2015 (Governo Presidente Dilma), foi estabelecida a Lei n.4.330, das terceirizações irrestritas que aplica um golpe contra os trabalhadores brasileiros, porque poderá aumentar a precarização do mundo do trabalho, por meio de maior flexibilidade, fragilizando os vínculos trabalhistas e, em nome da crise, tudo pode acontecer, todavia sempre para o lado mais fraco da relação capital x trabalho, que é o trabalhador. Talvez, num futuro bem próximo não tenhamos mais “empregos”, apenas contratados flexíveis, temporários (SAFATLE, 2015).

Os tão sofridos professores entram neste cenário da terceirização irrestrita, podendo ser trocados por outros considerados “melhores” sempre que seus contratantes desejarem e, no Pará, parece que já se começou a assistir isto, por meio das parcerias com entidades educacionais privadas para ministrar aulas suplementares para os exames nacionais dos alunos da educação básica. Ora, como a maioria dos profissionais, hoje, são denominados de “operadores” podem ser trocados, facilmente, sempre que se faça necessário. Isto, de fato, parece ser uma tendência mundial. É continuar-se aprofundando o fosso entre desenvolvimento econômico e atendimentos sociais a cada nova ação do governo em todas as instâncias, desde federal até municipal e isto, particularizando no Pará, está se agravando a cada dia, seja na educação, seja na saúde, seja na cultura, dentre outras. A mídia hegemônica, políticos, economistas neoliberais todos defendem o crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, só se fala que o Brasil está afundando porque temos um “Pibinho”, como se este fosse indicador fosse sinônimo de prosperidade para a população. No Brasil, temos bons exemplos deste descompasso funcional, a cidade de Triunfo no Rio Grande Sul tem o terceiro maior PIB dentre todos os municípios brasileiros, mas nem por isso possui uma boa situação social. A concessão comum não constitui parceria público-privada porque não envolve transferência direta de recursos públicos para os parceiros privados. Exemplos: Televisão, Rádio, etc. As parcerias na educação emergiram, mais sistematicamente, em 1990. No Brasil, a primeira experiência de PPP no setor da educação, com legislação específica, encontra-se no Município de Belo Horizonte, em Minas Gerais, por meio da publicação do Edital de Concorrência nº

01/12. O modelo congrega a obrigação de construção, manutenção e operação de atividades não-pedagógicas em 37 unidades de ensino, sendo 32 unidades municipais de ensino infantil e 5 escolas de ensino fundamental. Em municípios brasileiros, o caso mais conhecido é das parcerias com o Instituto Ayrton Senna, que vem atuando de forma organizada e regular na gestão escolar, na alfabetização, no ensino fundamental. Segundo os defensores dessa modalidade, a implementação de novos modelos de parceria para o desenvolvimento de projetos no setor da educação é iniciada no Brasil como uma alternativa que permite a convergência dos interesses públicos e privados, a partir da definição de um contrato de longo prazo, como aposta para a melhora do ensino no país. Sempre, em nome do público e, na verdade, com grande benefício do privado, como se constatam nas experiências analisadas: Programas de Educação da Fundação Vale, do Instituto Ayrton Senna - IAS, do Itaú Social/Unibanco, da Fundação Roberto Marinho, dentre outros, especialmente, porque definem previamente suas intervenções na educação em contatos com Prefeituras Municipais/Secretarias de Educação, geralmente com base em experiências internacionais, sem que as prováveis escolas afetadas tenham discutido e aprovado as ações propostas.

As parcerias no Pará

O Pará é o segundo maior Estado em extensão territorial do Brasil (1.248.000 km²) e está situado no leste da Amazônia brasileira, a qual ocupa cerca de 60% do território brasileiro, numa área correspondente a 8.511.965 km², dotada de um manancial de riquezas naturais, com uma floresta de quase 3 milhões de km², com enorme potencial natural, que está sendo gradativamente dizimada a partir das políticas de desenvolvimento regional dos anos sessenta, intensificada nos anos noventa que continua a ser dilapidada. A região é detentora da maior bacia hidrográfica do mundo (áreas drenadas pelo rio Amazonas e seus afluentes). Detém uma riqueza diversificada de povos indígenas, caboclos, camponeses, quilombolas e ribeirinhos, quase sempre desconsiderados na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento e ainda bem que parece que a ajuda filantrópica empresarial ainda não chegou, executando-se algumas Organizações Não-Governamentais - ONGs que estão trabalhando com os indígenas. Especificamente, na educação, a situação é muito precária, pois temos: (i) falta de escolas, particularmente de ensino médio e de formação profissional; (ii) um quantitativo considerável de professores leigos; (iii) índices elevados (10,6%) de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais, enquanto no Brasil a taxa ficou em

9,7%; (iv) a taxa de analfabetos funcionais representados por aqueles com menos de 4 anos de estudos completos ficou em torno de 20,3%, em geral, e, na região Amazônica, esse índice atinge 23,1% (IBGE, 2010); (v) as escolas da região estão entre as piores do Brasil, especialmente na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2011 e na avaliação do mesmo ano do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a Amazônia detém os piores desempenhos (média 3,3), com taxas que variam entre 2,8 e 3,6, sendo o Pará com 2,8 (o pior do Brasil), Amapá 3,1, Amazonas com 3,3, Acre 3,4, Roraima 3,6 e o Brasil ficou muito mal, com índice médio de 3,6. Para que serve o desenvolvimento econômico conseguido senão para melhorar a vida de seus habitantes? O número médio de anos de estudo no Brasil ainda é baixíssimo (7,3) e na região (6,8 anos, está próximo à média brasileira), se compararmos a países da América Latina, como Chile, cujos índices estão em torno de 10 anos (população de 15 a 24 anos). Importa ressaltar que esses dados brasileiros se referem à população como um todo, porque se formos considerar o campo (florestas, rios), os índices de redução se agravam, já que as condições de desigualdades são grandes para os jovens. O perverso quadro educacional aponta para além da situação da educação na Amazônia, indo para o socioeconômico, cultural e político. Porque quem frequenta a escola pública é o pobre, com famílias de baixo rendimento mensal, com pais com níveis muito baixos de escolaridade, moradores de periferias, com pouca ou nenhuma condição para ajudar seus filhos em tarefas escolares, que vivem num universo de privações (SANTOS, 2013). Como se pode observar, a Amazônia e o Pará, em particular, são espaços propícios para o desenvolvimento de parcerias público-privadas: i) região rica em produtos naturais minerais, vegetais, animais e pobre em condições de vida com uma população quase abandonada pelo poder público em saúde, educação, saneamento básico, moradia; ii) educação precária ou inexistente; iii) ausência de políticas educacionais específicas para sua população, especialmente as tradicionais, como índios, quilombolas, ribeirinhos, iv) Prefeituras pobres, com carência de recursos e o descaso do poder público estadual; v) as grandes distâncias do centro do poder vi) região com profundas desigualdades de toda ordem. Segundo a Lei 11.079/2004 - Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Observe-se, entretanto, que se pesquisaram as parcerias público-privadas na educação no Pará, desde 2007, por meio do projeto “**Contribuições de parcerias firmadas por Municípios Paraenses, a Fundação Vale para Oferta Educacional e Gestão da Educação Pública**”, no qual analisamos as PPPs em parceria oficial ou não firmada entre Prefeitura Municipal de Barcarena e Fundação Vale para melhorar a educação no município. Depois, incluiu-se o Instituto Ayrton Senna. Em 2008, participamos de pesquisa nacional liderada por Vera Peroni e Thereza Adrião, coordenando o Estado do Pará, com o projeto **Análise das conseqüências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. Trabalho realizado por oito universidades (USP-RP, UNESP-RC, UFRGS, UFPB, UFMS, UFPA e UCDB)**, na busca de analisar as conseqüências para a oferta e a gestão da educação pública dos **Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã**, os quais resultaram de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna - IAS. Em 13 de julho de 1998, o IAS foi declarado, conforme prescreve a CF, em seu Art. 15, como **instituição de utilidade pública em âmbito federal**, portanto, isenta de impostos sobre o seu patrimônio, renda e serviços, bem como fica isenta das contribuições para seguridade social. Os Decretos n. 36.675, de 27 de dezembro de 1996 e Decreto n. 44.149/99, de 28 de julho de 1999, declaram o IAS como de utilidade pública municipal e estadual, respectivamente.

Em 2014, começamos a desenvolver outro projeto de pesquisa “Programas de Melhorias da educação básica e profissional via parcerias público-privadas (Pacto pela Educação no Pará) que foi acordado para melhorar a qualidade da educação do Estado do Pará e aumentar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi elaborado pelo governo do Estado, o “Pacto pela Educação” lançado no dia 26 de março de 2012, com duração prevista de cinco anos (até 2017). O Estado destinou R\$ 100 milhões de reais para serem investidos no “Pacto Pela Educação no Pará” e assegurou próximo de R\$ 700 milhões, que **foram** obtidos no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)³. São decorridos três anos do Pacto e até agora não se teve nada de melhoria, nem ao menos os índices quantitativos alteraram positivamente. Parece que ao contrário, pois temos uma situação degradante na educação paraense. É possível percebermos que os anos

³ Informações disponíveis no site www.pactoeducacaopara.org.
MARGENS - Revista Interdisciplinar
Versão Digital – ISSN: 1982-5374

iniciais do EF alcançam em sua totalidade, ou melhor, superam as metas do Ideb do período entre 2007 a 2013. Contudo, apenas na rede estadual, especificamente no ano de 2013, o Ideb observado é de **3,6**, portanto **inferior** à meta projetada para aquele ano, a qual seria **3.8**. Quanto aos Anos Finais (AF), desde que o Ideb foi criado, em 2005, o Pará não conseguiu alcançar nenhuma meta projetada, o que é preocupante à rede, uma vez que os resultados desenham um processo de retrocesso da apropriação do conhecimento, ou mesmo uma dispersão na aquisição do conhecimento necessário a avaliação nacional. Nesta perspectiva essa situação se repete no Ensino Médio, com exceção de 2009 em que o Ideb observado na rede estadual foi de **3.0**, conseguindo assim a superar a meta projetada para aquele ano que era de **2.7**. O cenário ora apresentado exige medidas mais efetivas que possibilitem uma reconfiguração do processo educativo, ou melhor, um estudo que revele os motivos pelos quais nessa fase do Ensino Fundamental o aproveitamento/rendimento escolar não atinge as metas previstas.

De acordo com o *site* (<http://www.pactoeducacaopara.org/pacto>) O “Pacto Pela Educação do Pará” tem como objetivo “promover a qualidade da educação pública no Estado do Pará” para assim tornar o Estado um referencial nacional na transformação da qualidade do ensino, contando com vários setores da sociedade civil, da iniciativa privada e de organizações internacionais. Este Pacto tem como meta aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em todas as etapas de ensino (Ensino Fundamental I e II e Ensino médio) em no máximo 5 anos, vale lembrar que nenhum Estado conseguiu cumprir essa meta neste período de tempo. Ainda de acordo com o *site*, o Pacto é uma proposta interssetorial, intergovernamental e uma proposta de parceria público-privada. O Estado do Pará está bem “antenado” com as inovações do mercado global, uma vez que temos visto com frequência a contratação ou chamada para contratação de consultores e OS para administração ou para prestar serviços relativos à educação do Pará. Como parte do conjunto de políticas do Pacto, o governo do Estado do Pará criou o Sistema Paraense de Avaliação Educacional – SISPAE, cujo objetivo é elevar em 30% o desempenho escolar dos alunos da rede pública paraense no Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB até 2017 (Decreto nº 589/2013 do Governo Estado do Pará). Está se assistindo o domínio exercido por grupos empresariais, agrupados em OS, na definição dos destinos das políticas sociais, em especial da educação e da saúde, por representarem os detentores da qualidade para administrar as demandas sociais, por sua eficácia e competência como fazem nas empresas. Grande parte dos alunos matriculados na rede estadual, mais de 50% são pobres e vivem das transferências de renda dos

Programas federais, o que se reflete na escolarização deles. As desigualdades sociais paraenses são muito grandes e se refletem nas desigualdades educacionais e as condições em que se realiza o processo educativo escolares são as muito perversas. Várias experiências de parcerias público-privadas em educação têm sido implementadas, desde a década de 1990, em países latino-americanos como Chile e Colômbia, e também nos Estados Unidos. Embora existam várias modalidades de parcerias público-privadas, dois modelos se destacam. O primeiro implementado em vários estados dos Estados Unidos desde o início da década de 90 e na Colômbia (especificamente, em Bogotá) desde o início dos anos dois mil são as chamadas “escolas-charter”. Nessa modalidade, escolas privadas, organizações não-governamentais e, em vários casos, professores e pais de alunos, podem se candidatar, mediante um processo de concorrência, a receber recursos públicos para fornecer gratuitamente serviços educacionais. São estabelecidos contratos de gestão entre o setor público e as organizações privadas, que duram entre 5 e 15 anos. Mas, no Brasil a política de indução a parcerias de tal natureza obteve fôlego adicional quando da aprovação da Emenda Constitucional - EC nº 19 de 1998 e Lei Complementar nº 101/2000, que regulamentou a EC e limitou as despesas com Pessoal em 60% dos Orçamentos públicos. Seus desdobramentos propiciaram a associação entre o setor privado e público na gestão pública, implicando na expansão da participação da sociedade no controle da administração contribuindo assim para o que se convencionou denominar de “controle social”. Depois, teve-se a lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Tais parcerias partem de uma noção de sociedade civil do mundo abstrato, do ideal no sentido genérico. Para Montañó (2012, p.4).

Esta tríplice modalidade de resposta à “questão social” (estatal, filantrópica e mercantil) exige um processo que cumpre tanto uma função ideológica como de viabilidade econômica. Em geral, as organizações do chamado “terceiro setor” não têm condições de autofinanciamento e requerem, particularmente, a transferência de fundos públicos para seu funcionamento mínimo. Esta transferência é chamada, ideologicamente, de “parceria” entre o Estado e a sociedade civil. (www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf).

A noção de sociedade civil é confundida com Terceiro Setor. Vejam-se algumas concepções. Marx diz que:

A sociedade civil compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Compreende o conjunto da vida comercial e industrial e ultrapassa, por isso mesmo o Estado e a nação [...] (MARX e ENGELS, 1998, p. 33).

Para o ex-Ministro Bresser Pereira: a sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho de Estado. Situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado (1999, pp. 69 e 72). Para Carlos Montaña (2002, p. 274):

Na sociedade civil estão presentes organizações tanto dos trabalhadores, de “excluídos”, das chamadas “minorias”, dos defensores de direitos humanos, da mulher, da criança e do adolescente, do meio ambiente, mas também comparecem organizações representantes do capital (SESC, SESI, Fundação Bradesco) e ainda mais, organizações fascitóides (Tradição Família e Propriedade, grupos neonazistas, por exemplo) instituições fanático-religiosas (diversas seitas que pregam o “fim do mundo”, entre outras) ou até fundamentalistas. Isto é, pensar na sociedade civil como *uno* resulta num erro grosseiro de interpretação histórica.

Como se pode observar, tudo cabe dentro da “sociedade civil”, sendo bastante heterogênea, intencionalmente confundida com Terceiro Setor, além do que ela não é um sujeito. Pura noção ideológica, pois ao setorializarem a realidade social: Primeiro Setor o Estado; segundo setor o Mercado e Terceiro Setor a sociedade civil não como partes de uma totalidade, mas como sujeitos, personificados em que Estado e sociedade são entendidos como sujeitos que ora lutam ora se juntam. Tornando assim nebulosas as fronteiras entre o público e o privado. Interesses coletivos são solapados pelos interesses privados que, segundo Neto e Leivas (2012 p. 33)

deve ser compreendido como sendo o interesse da sociedade e não o das corporações que, por vezes, tomam o público – fazendo a sociedade refém – para si. Portanto, os critérios a serem utilizados para interpretação da Lei de Parcerias Público-Privadas são aqueles que partem da sociedade para o Estado, e não o contrário. A lei toma para si as necessidades da contemporaneidade e abandona explicitamente o publicismo do começo do século XX e isso não é uma arbitrariedade dos autores, é o comando constitucional operando para dar novas ordens ao jurídico e aos juristas.

Hoje, no contexto da crise estrutural, com as estratégias de superação e aumento das taxas de lucro via PPPs, terceirizações e privatizações mais claras, quem acaba fazendo a regulação das

políticas sociais são os grupos corporativos organizados em Redes. Sobre ao Estado o papel de articulador e financiador dessas políticas privadas e com isso, dadas às condições mais gerais esfacela a atuação dos movimentos sociais organizados de interesse dos trabalhadores. A sociedade civil vinculada a movimentos sociais e partidos políticos mais progressistas, sindicatos estão de fora das filantropias empresariais, do capitalismo criativo. No caso defendido pelos empresários só participam aquelas entidades da sociedade civil vinculadas ao mercado. Esta interessa-lhes, pois pertencem aos negócios lucrativos. Os recursos públicos são em geral transferidos para as escolas com base no número de alunos matriculados e a concessão é condicionada ao cumprimento de metas de desempenho, como número de alunos matriculados, notas dos alunos em testes padronizados e taxas de repetência e evasão. Demarca-se o período da ditadura civil-militar como de crescente expansão das Organizações Sociais porque os canais de participação civil estavam fechados (Partidos políticos, Sindicatos) surgiram muitas entidades de cunho assistencial e recreativo, como Associações Comunitárias, Clube de Mães, Movimentos de Moradores etc apartados do Estado. Com a abertura gradual dos anos 80, a sociedade civil começa a se articular em suas redes regionais e nacionais com a organização dos partidos políticos, trazendo assim as lideranças das ONGs para o ingresso na vida pública, com forte estímulo à politização dos movimentos sociais. A partir dos anos noventa houve um crescimento das ONGs chegando a mais de três milhões e nos anos 2013 quando começaram os escândalos mostrando que tudo cabe no contexto de ONGs, como uma ótima saída para a malversação e desvios de recursos públicos. Elas encolheram. Observa-se, portanto, uma nova configuração na relação do Estado com a sociedade, por meio de um marco regulatório, no qual novos atores são incorporados para a implementação de políticas públicas, em estreita observância a orientações advindas dos organismos internacionais, em consonância com a EC n. 19. A política de indução a parcerias se intensificou com a aprovação da Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99 e do Decreto nº 3.100, de 30/06/99, que, respectivamente, criaram e regulamentaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Nestes tempos em que se vive, no contexto de crise estrutural do capital e de sua reestruturação produtiva e mundialização planetária, precisa-se estar atentos, com atualização constante, pois num abrir e fechar de olhos, mudam-se conceitos, noções e métodos de governança (esta aqui entendida na nossa concepção como a articulação entre um conjunto de princípios e valores (ética, respeito a todos, compromisso político público, espírito coletivo) para gerir compartilhadamente o serviço público, com transparência, controle, eficiência, eficácia,

impressoalidade para dar racionalidade ao governo do público, por meio de avaliação séria, transparente e permanente, monitoramento e foco e respeito ao contraditório. Segundo Chesnais, 1996 (p 34):

A mundialização é o resultado de *dois* movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas *distintos*. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito as políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan.

Para Mézaros (2011), a crise do capital é estrutural e tem como características seu expansionismo, destruição e incontrolabilidade, pois quanto mais o Estado intervém para socorrer o capital mais crise é gerada. Criam-se métodos, formas de lidar com as questões sociais, por exemplo. A separação entre público e privado se borra ou se rompe, nessa lógica. O discurso oficial e o poder empresarial se imbricam na busca de passar um mundo de inovações ou velhas soluções para falsas novas questões, com a ajuda de uma sociedade civil genérica, na qual cabem todos os interesses, todavia, eles, os homens de negócios, estão interessados na defesa da sociedade civil mercantil. Aliás, a caridade se exerce numa relação vertical em que se oferece algo por piedade, pena, numa relação entre desiguais, enquanto a solidariedade poderia ser horizontal, como furto do sentimento de igualdade e como modo de ser. A solidariedade que defendem é a marcada, determinada, altruísta, o que tem levado a desenvolvimento de novas formas de caridade solidária e tem gerado a utilização de modelos e prática comerciais, empresariais como uma nova forma genérica de organização, prática e linguagem filantrópica considerados como investimentos importantes, pois “é possível fazer o bem e ter lucro também”. É uma nova forma do capitalismo, o criativo, conforme falou Bill Gates em 2008 no Fórum Social Mundial de Davos. A sua visão de filantropia é igual a capitalismo criativo. Segundo Ball (2014, p. 36):

Uma abordagem onde governos, empresas e organizações sem fins lucrativos trabalham juntos a fim de expandir o alcance das forças do mercado para que mais pessoas possam ter lucro ou ganhar reconhecimento, realizando um trabalho que diminua as desigualdades no mundo

Onde Estado, as instituições multilaterais e Organizações tradicionais fracassaram, o mercado pode ter sucesso. Defendem as ONGs, mas aquelas na direção buscada por ele e seus pares. Só assim poderão fazer mais pelos pobres, segundo ele. Assim, dá uma misturada intencional

MARGENS - Revista Interdisciplinar
Versão Digital – ISSN: 1982-5374

Dossiê: Trabalho e Educação Básica
VOL.11. N. 16. Jun 2017. (p. 09-24)

entre negócios, empreendimento, desenvolvimento e bem público com a extensão deliberada deste público. Portanto Estado, mercado, sociedade civil, e sociedade civil negocial (aquela que pode desenvolver ações e ter algum lucro vendendo seu produto social ou recebendo recursos públicos), soluções mágicas e usuários das ações filantrópicas são utilizados em seu sentido abstrato, acrítico, genérico e igualmente suas soluções escalonáveis. Nesse embaralhamento, fica difícil delimitarem-se as fronteiras entre o público e o privado, próprio do discurso conservador. O “público” pode, assim, ser estatal ou privado. Tem-se hoje além dos setores Estado, Mercado e Terceiro Setor, um outro entre este último e o Mercado, o denominado Setor Dois e Meio, constituído por organizações que podem prestar algum serviço e ter algum lucro, cobrando algum recurso aos próprios grupos específicos a quem atende, por meio do “negócio social”. A política educacional em particular, hoje, é considerada como questão de interesse das empresas e dos governos. Tem-se, hoje, um “capitalismo social global” no concerto dessas relações, em que se pregam a necessidade de tratarem também das questões sociais, a ajuda do mercado, portanto, é de fundamental interesse, porque aquelas antigas formas de filantropia realizadas por empresários ou ONGs isoladas não lograram sucesso em seus objetivos de minimizar as questões sociais. As formas tradicionais (caridade paliativa ou filantropia 1.0) e a caridade para o desenvolvimento (filantropia 2.0) não tem mais espaço porque não geraram resultados mensuráveis, segundo eles. Soluções inovadoras passam pelo mercado onde estas precisam ser priorizadas. Surge uma “nova elite global”, em rede, constituída por formuladores de políticas e novos filantropos. É uma nova filantropia – a criativa. Não se pode negar a competência dos homens de negócios. Abrem-se, assim, novos mercados para expansão dos lucros. Tem-se a filantropia 3.0 com uma face mais global de “ajuda” dos poderosos para os mais fracos; a nova 4.0, que segundo Marcos Kisil, diretor-presidente do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social Privado (IDIS), órgão criado em 2000, como parte da Aliança Global da *Charities Aid Foudation* que atua na responsabilidade social empresarial:

[...] conceito de **filantropia 4.0**, criado pela russa Olga Alexeeva, diretora da CAF Global Trustees. Ela propõe um entendimento da evolução da filantropia similar ao entendimento da evolução de programas de *software* que progressivamente são apresentados em novas versões. **A filantropia 4.0 é a evolução de uma filantropia tradicional.** A filantropia 4.0 que está no título deste artigo é uma filantropia que se caracteriza não mais pelo fluxo de fundos de países desenvolvidos para o Sul Global, mas pelo desenvolvimento da filantropia autóctone dos países em desenvolvimento gerando modelos e transformações sociais que podem ser úteis numa escala global (www.idis.org.br).

Os pesquisadores precisam estar atentos e criar novas formas, linguagens e técnicas para poder acompanhar este fenômeno em que as políticas educacionais e as soluções educacionais estão sendo produzidas dentro das redes de políticas globais (BALL, op. cit p. 34): A vinda de interesses morais, ideológicos e econômicos para o campo de atividade da caridade cria novos espaços e dinâmicas na “governança filantrópica” (capacidade governativa da filantropia). Em tudo isso, o perigo é o governar ser entendido e analisado em termos daquilo que pode ser novo e diferente, sem tratar adequadamente daquilo que permanece igual e também acontecimentos que não “se enquadram” no mundo de acordo com a governança sejam subestimados ou ignorados. As soluções já pudemos sentir há algum tempo, decorrentes das pesquisas realizadas pelo Observe, como da Vale, IAS, Itaú Social e outros. Nos casos específicos: os recursos públicos são em geral transferidos para as escolas com base no número de alunos matriculados e a concessão feita pelas Organizações Sociais é condicionada ao cumprimento de metas de desempenho, como número de alunos matriculados, notas dos alunos em testes padronizados e taxas de repetência e evasão, para melhorar a qualidade da educação, a partir de uma noção de educação indicista, aquela baseada em índices numéricos para que o governo possa demonstrar o desempenho escolar. Ações para resultados mensuráveis padronizados, um verdadeiro negócio do capitalismo criativo, o que sempre foi em suas soluções, ajustes para manter a essência intocável – de expansão crescente, sem fronteiras, de seus lucros. Vislumbra-se e já se está assistindo concretamente, à atualidade, na implementação do “Pacto pela Educação no Pará” as principais tendências de uso dos recursos públicos: i) Contratação de consultorias e/ou organizações para oferecer reforço escolar a alunos de escolas públicas; ii) aquisição de sistemas apostilados; iii) gestão privada de redes públicas de ensino; iv) aquisição de vagas por meio de bolsas e isenções fiscais; v) crédito para manutenção, desenvolvimento e expansão da oferta educacional; e vi) terceirização de serviços administrativos: limpeza e merenda, contratação de professores, direção de escolas, dentre outros;

À guisa de conclusão

Do conjunto das análises efetuadas, como produto das pesquisas realizadas, nesse mundo dos “negócios sociais”, dos “mercados sociais”, da corrida da “Filantropia 1.0, 2.0, 3.0 e 4.0” do capitalismo criativo, pode-se dizer que as PPPs na educação básica apontam para a direção predominante da gestão de espaços educativos e de políticas públicas, em que Organizações Sociais farão a gestão da educação abrangendo desde a contratação de professores, escolha de diretores e

secretários escolares até de currículos, formação de professores por meio de entidades como o IAS, Itaú Social Unibanco, dentre outros que tem *expertise* no assunto, dada à experiência desenvolvida no Brasil, como um todo. É uma realidade preocupante! Não se concorda com o uso do fundo público para custear ações do privado, ou como se chama hoje com o alargamento desse público, o “público não-estatal”, em que as fronteiras entre público-privado se obscurecem. Nas pesquisas das parcerias com o IAS, Fundação Vale ou Itaú Social verifica-se que não há espaço para o exercício do controle social por parte da sociedade em geral ou até mesmo pela comunidade escolar envolvida com a parceria, pois além delas não participarem da definição das propostas que são padronizadas, as informações resultantes dos trabalhos realizados nas escolas não podem ser divulgadas pela própria Prefeitura dos municípios envolvidos, o que só poderá fazer com a autorização expressa do IAS. Do exposto, depreende-se que o tipo de participação motivado pelas parcerias público-privadas não passa de um processo de colaboração compulsória, de adesão, de obediência às decisões tomadas pelos parceiros dominantes que assumem a gestão da escola, os quais conseguem propiciar “alterações” na dinâmica daquelas unidades, como preceitua o IAS, com suas ações de intervenção não como alternativa. Diretores, professores, coordenadores pedagógicos ou assumem o que foi definido nos Manuais e nos demais documentos, com os quais são levados a trabalhar, ou são penalizados, seja de forma direta ou mesmo moralmente, em que passam a ser vistos como aqueles que não se interessam para superar deficiências e alcançar o sucesso. As novas configurações de PPPs decorrem da crise estrutural do capital e surgem como estratégias ou saídas para a crise, que redefine o papel do Estado, rasgando caminhos como o da “filantropia criativa” que recebem denominações similares como se faz com os produtos, mesmo porque ela passa a ser um negócio rentável, daí a necessidades das mudanças como filantropia 1.0, 2.0, 3.0 e 4.0 e vão inovando, a exemplo do que fazem no mundo industrial, criando num novo nicho importante para o capital que é o “mercado social” para elevar as taxas de lucro. Ao que tudo aponta o que interessa hoje é construir-se uma educação indicista, ou seja, aquela baseada em índices ou indicadores educacionais numéricos para o Estado demonstrar o desempenho escolar e poder assim estabelecer suas políticas para o setor.

Tem-se como principais conseqüências dessa redefinição do Estado e da relação público-privada: i) Regulação do Estado pelo privado; ii) Avaliação. iii) Supervisão, por parte do Estado; iv) Gestão democrática (como um valor); v) Qualidade da oferta; vi) Autonomia das unidades e

vii) Relações de trabalho dos profissionais da educação, dentre outras (precarização). Encerra-se com as palavras de Ball (op.cit.p.46):

[...] Pessoas, dinheiro e ideias movem-se através dessas redes e organizações e através dos limites que elas abarcam. Linhas e demarcações tradicionais, o público e o privado, o mercado e o Estado, estão sendo rompidas e misturadas em tudo isso, e elas deixaram de ser analiticamente úteis.

Referências

BALL, Stephen J. e OLMEDO, Antonio. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação” In PERONI, Vera Maria Vidal.(org) **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**.Brasília: Liber Livro, 2013, p. 33-47.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado”, in L. C. Bresser-Pereira, J. Wilhelm e L. Sola (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*, São Paulo, Editora Unesp/ENAP, 1999.

BRASIL, ME/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte. Acesso em 15.08.2015. Disponível em <http://www.dnit.gov.br/ferrovias/historico>).

CHESNAIS, François. A **Mundialização do Capital**, Tradução Silvana Finzi Foá, São Paulo, Xamã, 1996.

MÉSZÁROS, István. A crise estrutural do capital. Tradução Francisco Raul Cornejo et all. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NETO, L & LEIVAS. Os contratos de parceria público-privada como possibilidade de abertura para novos negócios com o poder público. **PERSPECTIVA**, Erechim. v.36, n.134, p.31-40, junho/2012.

SAFATLE, Vladimir. Folha de São Paulo. 14.04.2015.

SILVA, Maria Vieira e SOUZA, Silvana **Educação. Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009 789. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

KISIL, Marcos. **Filantropia 4.0: rumo ao investimento social privado num mundo globalizado**. Rede GIFE. IDIS, Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social Privado (IDIS). Disponível em www.idis.org.br