

O DIREITO À EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Joanita Moura da Silva¹

RESUMO

Este trabalho, de natureza teórica, busca refletir sobre o direito à educação com foco nas determinações legais que o instituíram, e como, a partir das reformas educacionais previstas no contexto nacional e por organismos internacionais, permite-se a inserção de instituições privadas que intentam a concretização desse direito fundamental. O texto parte do pressuposto de que, ao longo da história da educação, o direito fundamental a ela está presente nas constituições brasileiras e que, a partir das Cartas Magnas, a concepção e efetivação deste direito ora inovam, ora retroagem. A qualidade da escola pública é o desafio do sistema educacional brasileiro, e a presença de organizações sociais – ONGs, institutos diversos nas redes públicas de ensino – sugere a incapacidade da escola pública em, por si mesma, promover uma educação de qualidade aos cidadãos.

Palavras-chave: Direito à educação. Políticas educacionais. Organizações Sociais.

ABSTRACT

This theoretical work aims to think over the right to education focusing on the legal determinations that instituted it, and how, from the educational reforms provided for in the national context and by international agents, the insertion of private institutions that intend to materialize this fundamental right is allowed. The paper assumes that, throughout education's history, the fundamental right to it is present in the Brazilian constitutions and that, from these rules, the conception and effectiveness of such right sometimes innovate, sometimes retroact. Public school's quality is the challenge of the Brazilian educational system. The presence of social organizations – NGOs, various institutes in the public schooling system – suggests the public school's inability to, on its own, provide quality education for the citizens.

Keywords: Right to Education. Educational Policies. Social Organizations.

1 EDUCAÇÃO: UM DIREITO SOCIAL DE TODOS

A Educação, enquanto processo institucional de escolarização, tem como principal função oportunizar aos indivíduos, por meio de uma metodologia sistêmica,

¹ Professora da UNEB, Mestra e Doutoranda em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSal. E-mail: joanita.moura@gmail.com

ideias, valores, hábitos, atitudes e habilidades que contribuirão para os que dela usufruem, para uma vida digna na comunidade.

A garantia do direito à educação, nas sociedades, evoluiu ao longo da história, passando de um fazer informal nas comunidades primitivas a uma sistematização por meio de leis e planos educacionais em cada Estado-Nação. Segundo Ponce (1991, p.19-21)

[...] numa sociedade sem classes como a comunidade primitiva, os fins da educação derivam da estrutura homogênea do ambiente social, identificam-se com os interesses comuns do grupo, e se realizam igualmente em todos os seus membros, de modo espontâneo e integral; *espontâneo* na medida em que não existia nenhuma instituição destinada a inculcá-los, integral no sentido de que cada membro da tribo incorporava mais ou menos bem tudo o que na referida comunidade era possível receber e elaborar.

Podemos, assim, inferir que o direito à educação, como direito individual, não tinha maior valorização, e derivava das necessidades definidas pelo viver em grupo.

[...] na Antiguidade, eram as normas da cidade as que prevaleciam como *belle totalité*, não sendo reconhecidos direitos ao homem individualmente considerado. A forma como as cidades eram organizadas não deixava lugar nem ao desenvolvimento do humanismo nem à singularidade do homem. (ALVES, 2001, p. 8)

A ideia da escolarização para todos passou a ser considerada como fator de desenvolvimento a partir dos ideários da Revolução Francesa (1789), onde a nova classe dominante – a burguesia, se estabeleceu, e a partir da Revolução Industrial (meados do século XVIII), onde novas condições de vida foram firmadas. A partir dessas duas transformações, a frequência à escola transformou-se em necessidade para o mundo do trabalho.

Foi, assim, com a vitória da revolução liberal da França e o movimento pela independência das colônias inglesas na América do Norte do século XVIII, que apareceram os primeiros documentos – na forma de declarações – de direitos humanos. Trata-se da Declaração do Bom Povo de Virgínia de 1776 e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 da França (ALVES, 2001, p. 10)

A educação como direito fundamental surgiu na Europa nos séculos XVII e XVIII, pautada nas ideias do Iluminismo e no Jusnaturalismo. A teoria dos direitos humanos afirma que o homem tem direitos inalienáveis, dentro dos quais se inclui a educação como direito fundamental (LEWANDOWSKI, 1984).

Configuram-se, a partir deste período histórico, novos modos de viver, novas aspirações e necessidades, em face aos processos de industrialização, urbanização e migração.

A valorização do fator educacional, tanto por parte dos defensores como dos críticos das estruturas capitalistas, só pode ser tomada como indicador de sua relevância na realidade concreta. Essa relevância não foi um **a priori** das formações sociais, mas produto da sua evolução histórica. Quanto maior o grau de complexidade e diferenciação do modo de produção e das relações sociais que sobre ele se assentavam, tanto mais a educação foi sendo sistematicamente institucionalizada como mecanismo de dinamização e conservação das mesmas estruturas básicas. (FREITAG, 1986, p.126-127)

Foi sob a liderança de uma classe social institucionalizada (burguesia) que a educação ganhou importância, e para atender ao desenvolvimento das estruturas produtivas difundidas em todo o mundo surgiu a valorização teórica da educação como componente de desenvolvimento.

Neste sentido, estratégias foram criadas e, assim, planos de Educação Nacional foram traçados para atender à estrutura econômica vigente. A escola foi estruturada como o locus em que todos os cidadãos teriam direito e acesso à educação.

Para Manacorda (2002 *apud* ALGEBAILLE, 2009), a educação moderna se pauta em iniciativas paternalistas e assistencialistas que não visam atingir a toda a população. A educação dos trabalhadores é realizada sob a ótica das escolas cristãs. Diferentes formas e modelos educativos serão prescritos para efetivação do direito fundamental à educação.

Ainda que o processo educativo se desenvolva em outros contextos sociais, na história da educação brasileira o direito à educação é vivenciado principalmente pelos que frequentam a escola. Caberá à escola ser o locus privilegiado para

efetivar esse direito, pressupondo-se que essa instituição será, por si, capaz de propiciar ao indivíduo uma ação transformadora das suas condições de existência.

Acompanhando as transformações de toda a sociedade, também a instituição educacional foi se tornando cada vez mais complexa à medida que a sociedade capitalista se modificava e as novas classes sociais urbanas emergiam, reivindicando às autoridades governamentais o acesso à cultura letrada, disseminado por meio de escolas – consideradas como local privilegiado para o acesso ao conhecimento sistematizado. (LOMBARDI, 2010, p.26)

Para estudiosos dos direitos fundamentais, a educação será positivada, de acordo com as necessidades surgidas pela transformação da sociedade. Segundo Sérgio Haddad:

Conceber a Educação como Direito Humano diz respeito a considerar o ser humano na sua vocação ontológica de querer “ser mais”, diferentemente dos outros seres vivos, buscando superar sua condição de existência do mundo. Para tanto, utiliza-se do seu trabalho, transforma a natureza, convive em sociedade (HADDAD, 2004, p. 3)

A divisão clássica dos direitos do homem (civis, políticos e sociais) tem sofrido, ao longo dos anos, um acréscimo acerca dos elementos constituintes de cada grupo de direitos e que será definido a partir da compreensão dos direitos humanos como geração ou dimensão.

A expressão “geração” pressupõe a superação de algo que foi atendido ou não. O surgimento de novos direitos em cada geração faz parte da evolução social e, neste sentido, novos desafios são postos em cada época.

A expressão “geração de direitos” pressupõe que, em dado momento histórico-social, prevalecem determinadas necessidades humanas em detrimento de outras. Neste sentido, nega a existência da arena política e de uma agenda política que fortalece e ou reprime (de diversas formas) determinada categoria de valores. A utilização da expressão “geração” ressalta a “sensação” de que uma necessidade social foi alcançada plenamente – totalidade, esgotamento da questão.

A ministra Eliana Calmon Alves, em seu artigo “As gerações dos direitos e as novas tendências”, publicado em 2001, utilizou a classificação de geração e afirmou

que “[...] o homem civilizado, a partir do momento em que se organizou em sociedade e estabeleceu uma ordem jurídica para a sua existência, criando regras cogentes como única forma possível de preservar a vida”. (ALVES, 2001 p.01)

Entretanto, outros estudiosos da questão dos direitos fundamentais, a exemplo de Wolkmer (2013), utilizam a expressão “dimensão”, que possui um sentido de abrangência, de pluralidade. Acolhe demandas em qualquer tempo e espaço. Pressupõe a existência de uma determinada necessidade em qualquer período histórico. Este autor apresenta a crítica à expressão “gerações de direitos” e esclarece, fundamentado em diversos autores (Bonavides, P.; Sarlet, Ingo W.; Brandão, Paulo de T.; e Trindade, Antonio A. Cançado), que a sua utilização supõe substituição, compartimentalização e que o termo supõe sucessão cronológica, como se houvesse substituição de direitos por caducidade, e que o termo “dimensões” é mais apropriado. “[...] esses direitos não substituídos ou alterados de tempos em tempos, mas resultam num processo de fazer-se e de complementariedade permanente.” (WOLKMER, 2013, p.126)

Atente-se para a compreensão do direito fundamental, neste trabalho, na perspectiva de dimensão, por acreditar ser esta compreensão mais elucidativa, haja vista que o processo de globalização que vivenciamos fortalece as concepções individualistas. Perceber os direitos como dimensão não comporta apenas uma ação voltada para um período histórico específico, e sim uma confluência de mecanismos que subsidiariam esse direito na sua abrangência de contextualidade em várias épocas.

Ao refletir sobre o direito à educação básica brasileira, questões sobre a qualidade da oferta desse direito é discurso amplamente questionado. Ter o direito colocado na legislação não significa sua satisfação plena – ainda que esse direito esteja em fase de garantia plena de acesso à instituição escolar – e recorro ao pensamento de Bobbio (2004) que salienta a necessidade de diferenciar o direito que é reivindicado e o que é reconhecido e protegido.

No campo da educação básica, a maioria das reivindicações provenientes dos movimentos educacionais e sociais estão elencadas nas legislações educativas ao longo de cada contexto histórico social, entretanto é fundamental referenciar que o desenvolvimento da pessoa humana na sua integralidade, na instituição escolar,

demanda uma compreensão da educação como instrumento de transformação social.

Freire (2002) concebe a educação como princípio de transformação que possibilitará ao ser humano ser sujeito da sua história, através de um processo dialógico, em que a ação e a reflexão sobre a mesma conduzirá à conscientização dos modos de ser e estar no mundo.

Se compreendemos a educação como direito social a ser promovido pelo Estado, podemos inferir que políticas públicas têm sido idealizadas, formuladas e concretizadas colaborativamente nas três esferas (União, Estados e municípios), isolados ou em parceria com instituições da sociedade civil. Entretanto, quando analisamos os dados de índices que promovem a avaliação da qualidade da aprendizagem, percebe-se que ainda há um longo caminho a percorrer quanto à efetividade e eficácia das políticas de garantia desse direito.

Haguette (1994, p.136) argumenta, pautando seu pensamento em Marshall, que a educação como direito social deve ser assegurado como um “partilhar totalmente na herança social”, mediante uma educação que ultrapassa o “reconhecimento da sociedade de que necessitava de uma população educada”. Sua efetividade deve tornar possível, não só um atendimento às demandas da sociedade produtiva, mas também propiciar ao indivíduo uma educação, não apenas para o labor futuro, mas para satisfação individual. Ou seja, a concepção da educação como direito e dever deve estar presente.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DAS CONSTITUIÇÕES

No Brasil, desde o império, o direito à educação é previsto nos textos constitucionais. A Constituição de 1824 estabelecia a gratuidade da instrução aos cidadãos. Porém, não se efetivou como promoção do Estado e nem significou que fosse inclusiva, considerando que os escravos não tinham esse direito.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. (BRASIL, 1824)

Vale salientar o que caracterizava o cidadão brasileiro àquela época:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Império, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, adheriram à esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residência.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

A constituição de 1891 é analisada por estudiosos como uma legislação que praticamente transferiu da União para os entes federados à responsabilidade de concretude desse direito, pois omitiu-se sobre gratuidade em nível nacional “[...] ficará a cargo dos estados a possibilidade de se afirmar nas respectivas constituições tanto a gratuidade como, eventualmente, sua associação com a obrigatoriedade” (CURY, 2008, p. 1197). A carta magna neste período constitucional permitiu lacunas quanto ao dever da União de propiciar educação à todas as classes sociais.

A Constituição de 1934 definia, nos artigos 148 e 149, quem deveria ser responsabilizado pelo direito à educação: família e poderes públicos.

Art 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das sciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objectos de interesse histórico e o patrimônio artístico do paiz, bem como prestar assistência ao trabalhador intellectual.

Art 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcional a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no paiz, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e econômica da Nação, e

desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934)

A Constituição de 1937 retira a gratuidade da educação para todos os cidadãos, e a educação pública e gratuita se destina aos mais necessitados.

Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (grifo nosso)

O ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público.

Art. 130. O ensino primário é obrigatório e gratuito. *A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados;* assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não allegarem, ou notoriamente não puderem allegar escassez de recursos, uma contribuição modica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937)

A Constituição de 1946 retoma os ideais da Constituição de 1937 e afirma a educação como um direito de todos:

Art 166 - A educação é *direito de todos* e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;
II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (BRASIL, 1946)

A Constituição de 1988 estabeleceu a educação como direito de todos, elencou seus princípios e fixou o dever do Estado em garantir, por meio desta, o exercício da cidadania. Nesta Carta Magna, o poder público em todas as instâncias executivas deverá garantir a educação escolar. Nesse documento legal, o acesso à educação é visto como direito social (art. 6º), e a escola é vista como o lócus onde o cidadão poderá vir a desenvolver-se plenamente e preparar-se para o exercício do trabalho qualificado. O artigo 205 define a educação como direito de todos e dever do Estado:

Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

O artigo 206 define os princípios norteadores da educação como direito:

Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - *igualdade* de condições para o acesso e permanência na escola;

II- *liberdade* de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III- *pluralismo* de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – *gratuidade* do ensino público em estabelecimentos oficiais;

- V- valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII- garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988)

O texto constitucional em vigor define também os deveres do Estado para com a educação no artigo 208:

- I- ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II- progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV- educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade;
- V- acesso aos níveis elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI- oferta de ensino noturno regular, adequando às condições do educando;
- VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988, art. 208).

Mediante a intenção dos legisladores que estabelecem a educação como direito e dever do Estado, estamos de várias questões práticas à concretude desse direito e dever fundamental.

Refletir sobre o efetivo cumprimento da lei, no que se refere à escola pública e às questões qualitativas e quantitativas que envolvem esse lócus primordial – nas suas diversas instâncias: União responsável pelo Ensino superior; Estados responsáveis pela educação básica (ensino médio) e Municípios responsáveis pela educação básica (pré-escolar e fundamental) – demanda uma compreensão mais alargada das reais condições que possuem Estados, Municípios e a classe menos favorecida para garantir, aos seus filhos, o direito à escolarização, que tem sido qualificado como insatisfatório.

A existência de um serviço educacional “desqualificado” é o que, além de outras motivações, predispõe a interferência de instituições não governamentais no seio da educação pública. Essas instituições ofertam a expectativa de melhoria do

trabalho institucional escolar e propõem modelos de trabalho localizados, que não concretizam um modelo universal.

3 DIREITO À EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA ESCOLA BRASILEIRA.

No cenário educativo, presenciaram-se críticas favoráveis e não favoráveis à presença de organismos privados na educação pública, designado por estudiosos como a industrialização da educação. A crítica advém do fato dessas instituições expressarem um papel de conservação das práticas educacionais vigentes, sem provocar alterações estruturais no sistema educacional. O trabalho é executado numa perspectiva de medida paliativa, sem promover alterações significativas no quadro geral da educação.

As organizações não governamentais têm sua origem nos movimentos sociais que se caracterizam por buscar o exercício pleno da cidadania. Entretanto, a partir do estabelecimento de vínculos dessas entidades com organismos financiadores, as ONGs transformaram-se em prestadores de serviço que abandonaram o caráter crítico de busca da transformação da realidade social e de defesa de grupos sociais vulneráveis.

O conceito de Organizações Sociais é abrangente, e refere-se a entidades que se organizam em torno da promoção de um bem comum. Já foram denominadas de organizações assistenciais, organizações filantrópicas, sem fins lucrativos, de utilidade pública.

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1997, p.13)

No Brasil, a redefinição do papel do Estado Nacional, promovida na década de 1990, por meio da Reforma Administrativa, permitiu a incorporação do setor privado na oferta de bens e serviços públicos.

Nogueira (2005) ressalta que o Brasil, nos anos 1990, era um país à procura de sua “identidade e de um projeto nacional”. Havia, no período, uma cultura democrática participacionista e emergiu assim a partir das reformas um Estado “menor e mais barato” por meio de terceirização, privatização e parcerias público-privadas. As reformas nos setores públicos centravam-se nos conceitos de descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, com a emergência do terceiro setor.

Nesse contexto as Organizações Sociais (OS) surgiram no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988. A lei que cria as OS é a de Nº 9637, promulgada em maio de 1988. O surgimento das OS foi fortalecido com a implantação da Reforma do Estado, pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na Educação, essa reforma administrativa produziu alterações nas formas de trabalho escolar. Assume-se uma concepção de administração gerencial, e a descentralização das ações permitirá a entrada de novas instituições que serão amparadas legalmente pelo regime de colaboração previsto na Constituição Brasileira de 1988 e Legislação Educacional. Neste contexto, a sociedade civil e o Estado são vistos como partícipes de um processo emancipador.

A Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 1988, enfatiza o conceito de regime de colaboração entre os entes da federação (União, Estados e Municípios). O regime de colaboração se pauta no artigo 211 desta normativa, onde os sistemas de educação de cada entidade definiram as formas de colaboração

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988)

É com base neste artigo que instituições privadas penetram os sistemas educativos, e o direito à educação pública passa a se concretizar mediante parcerias com instituições não governamentais.

O princípio da colaboração permite às instituições privadas, diversas formas de “contratação” para atuação dentro do sistema escolar: consultoria, assessoria, cursos de formação continuada, palestras, elaboração e confecção de material didático pedagógico dentre outros.

As teses centrais do neoliberalismo onde o mercado é o eixo das relações sociais, bem como a defesa de um Estado mínimo, ao invés de um Estado benfeitor, trouxe para a educação e para as políticas sociais a relação do mercado. Na lógica adotada, educação é bem comum e de consumo, a ser apropriado por quem queira consumir, por que tenha “vontade” e iniciativa própria.

A escola pública brasileira, neste cenário, concentra em si mesma e no seu entorno uma série de problemas que são características inerentes às problemáticas sociais do Estado Nacional Brasileiro.

No tocante ao planejamento para enfrentamento das questões educacionais, este se desenvolveu a partir da agenda definida com organismos internacionais que promoveram reuniões com países da América Latina, no intuito de discutir uma ação conjunta entre seus membros. Nestas reuniões, as diretrizes, os arcabouços de ações e programas educacionais foram acordados pelos países membros.

Em 1979, na cidade do México, com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ocorreu a reunião conjunta dos Ministros de Educação e do Planejamento das Américas, em que os ministros presentes propuseram a criação do “Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe” trazendo diversos princípios e metas, com o objetivo de elevar a qualidade e eficiência dos sistemas educacionais, dentre eles, destacando-se a meta de oferecer educação básica universal.

Assim, a educação básica tem se orientado por princípios e indicativos provenientes das diversas Conferências Regionais de Ministros de Educação dos Estados membros da América Latina e do Caribe, que se reúnem anualmente desde 1979.

A partir da primeira Conferência Regional de Ministros de Educação e Ministros do Planejamento Econômico dos Estados membros da América Latina e

do Caribe que aconteceu no México em 1979, se estabeleceu um calendário para as conferências, e vários documentos provenientes destas reuniões deram origem a metas e programas diversos que são lançados em forma de Recomendação para execução do PPE – Projeto Principal da Educação, de âmbito mundial.

O Projeto Principal de Educação (PPE) definiu um plano a ser desenvolvido na América Latina e Caribe para o período de 1980 – 2000, e tinha objetivos que visavam a garantia de uma educação mínima a crianças de 8 a 10 anos, com vistas a eliminar o analfabetismo e a qualificação dos sistemas escolares através de reformas nos sistemas escolares. O Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe constituiu-se, no campo das ideias, em um dos mais importantes esforços de implantação de uma política de desenvolvimento educacional.

Dentre as diversas orientações advindas da cooperação internacional, a Declaração Educação para Todos (1990) salienta a necessidade de viabilização do regime de colaboração entre os entes federados, que será utilizado como mecanismo legal e será utilizado junto as equipes gestoras dos sistemas de educação.

O regime de colaboração tem se constituído, na sua maioria, no formato de ações localizadas que são empreendidas através de programas específicos, envolvendo parcerias diversas. De acordo com Vieira (2007), a focalização se volta para o atendimento de demandas de clientelas específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial *per capita*.

Segundo Ball (2001), há fortes indícios de que a política do Estado Nação advinda das reformas propostas em nível global - para concretizar os propósitos educacionais amplos - faz parte do novo paradigma da gestão pública e que ecoa na operacionalização da relação público/privado.

O novo paradigma é um “pacote” de reformas. Isto é importante em dois sentidos. Em primeiro lugar, mesmo que algumas vezes, em diferentes locais, aspectos particulares do pacote possam ser enfatizados e outros relegados a um segundo plano, como observado aqui previamente, os processos de implementação das reformas têm que ser analisados ao longo do tempo e em termos da sua relação com elementos variados. (BALL, 2001, p.105)

Novos formatos de políticas educacionais têm se instituído. Vale ressaltar que assessoria, cooperação, arranjos educacionais, consórcios, parcerias, ou outra nomenclatura qualquer designam, a título de senso comum, os formatos de trabalho utilizados pelas ONGs. A colaboração entre organismos públicos e privados se estabelece, assim, em formatos diversos.

As políticas de parceria se manifestam de várias formas, entretanto, o formato que se destaca é o da entidade de filantropia – “empresa de caridade”, que pode ter propriedade e gerar lucro. Há um disfarce do capital, pois, no fundo, age nas entrelinhas e há o auto interesse, o que desmascara a intenção de promoção do bem comum. A oferta de serviços e bens tem motivos lucrativos e envolve valores que, em geral, são os praticados na esfera privada.

A assessoria educacional é também um formato de intervenção das organizações não governamentais que tem sido bastante difundido em setores específicos. As modalidades que são alvo de oferta destes serviços, em geral, são os setores em que o Estado, ao longo da história da educação, tem se ausentando, (por exemplo, a educação pré-escolar, que apenas recentemente tem recebido do Estado a atenção pedagógica e financeira, mediante verbas específicas, construção de creches e formação do quadro de servidores para atuar nessa modalidade de educação).

Vale citar que há outras formas de entrada de empresas privadas na esfera pública que não estão camufladas no manto da filantropia: a comercialização do material didático produzido – módulos instrutivos que substituem o material público e gratuito disponibilizado pelo MEC - sob à alegação de que a aquisição dos matérias produzidos pela empresa particular promoverá a Escola à uma melhor classificação nos rankings nacionais de avaliação escolar, como por exemplo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Ou seja, as organizações privadas apostam no discurso particularizado, de resolver o problema do fracasso da unidade escolar no IDEB.

No cenário educativo brasileiro, um dos motivos da presença de OSCIP, OS, ONG e assessorias diversas nos sistemas escolares é a necessidade de um desempenho escolar que atenda aos índices estatísticos dos sistemas de avaliação

da educação nacional. Buscam-se, na esfera privada, “pacotes educacionais” que sejam capazes de reverter a falta de aprendizagem dos discentes.

O surgimento e expansão das ONGs na esfera educacional em todo o território nacional decorrem do processo de reforma do estado brasileiro, ocorrido a partir da década de 1990, onde o Estado iniciou o processo de descentralização de diversas ações na esfera social, transferindo maior responsabilidade às administrações locais (Estados e municípios) visando a desburocratização da máquina estatal.

Entretanto, Frigotto (2009, p. 21) afirma que

A universalização do ensino fundamental efetiva-se numa profunda desigualdade intra e inter-regiões e na relação entre cidade e campo. A diferenciação e a dualidade aqui se dão pelo não acesso efetivo e demográfico ao conhecimento. A escola pública dos pobres e/ ou dos filhos dos trabalhadores é esvaziada de sua função específica e, por isso, se expande, se robustece e “cresce para menos” – uma escola da qual se exigem múltiplas funções, mas que se descarta de sua função precípua de garantir o direito de uma educação básica de qualidade.

Esta análise confirma os dados que informam que o acesso à Escola Brasileira é praticamente universal. 93,9% é o percentual de matrícula na rede básica de ensino em 2013². Ainda assim, existe a não capacidade da escola pública de garantir a qualidade educacional, promovendo a aprendizagem e universalização do acesso e o atendimento aos grupos vulneráveis, tais como crianças e jovens com deficiência, quilombolas, indígenas, dentre outros. Isso e outros fatores permite a mobilização da sociedade civil, e entidades não públicas adentram o universo da educação pública.

No Brasil, “desde 2002, o número de entidades sem fins lucrativos cresceu 1.180%”.³ Isto se deve ao fenômeno da globalização da economia e ao uso de tecnologias da comunicação e informação, bem como à parceria financeira realizada com os governos federal, estadual e/ou municipal.

Em face à permissão e outorga do Estado, as organizações não governamentais (ONG) se expandiram. Diversas instituições transformam-se em

² Fonte: Pnad - IBGE – Elaboração: Todos Pela Educação.2015

³ Segundo reportagem publicada em 22 de novembro de 2006 no jornal O Globo Online

parceiros para resolução de problemas, de atendimento a grupos específicos visando o atendimento em diversos temas dos setores educacionais.

A legitimação do trabalho destas instituições decorre de vários fatores, dentre eles é possível citar: o caráter de inovação de suas proposições para resolver problemáticas antigas, *expertise* na temática que abraça e ativismo.

Segundo publicação do IPEIA/IBGE:

Existiam oficialmente no Brasil, em 2010, 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos - Fasfil. Sua importância é revelada pelo fato de este grupo de instituições representar mais da metade (52,2%) do total de 556,8 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,2%) do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas, que compunham o Cadastro Central de Empresas - Cempre, do IBGE.⁴

Podemos dizer que há, pelo menos, duas perspectivas de análise da questão da atuação das ONG: a primeira que credita às mesmas a potencialidade de promover a transformação social e que são incumbidas de solucionar por variados meios as diversas tensões sociais, pautando-se também no princípio da solidariedade instituído no texto constitucional de 1988 (art. 3º, I), que estabelece a solidariedade social, intuindo-se que este princípio, em se concretizando individual ou coletivamente, reduzirá as desigualdades sociais.

Uma segunda perspectiva de análise refuta o papel das ONGs na transformação social. Segundo Frigotto (2009, p. 23), “[...] há, no Brasil, uma profusão dessas organizações que não só vendem pastiches, mas anulam a própria profissão docente” e afirma que as mesmas são expressões do neoliberalismo que recebem a incumbência de assumir, lado a lado com o Estado liberal, a responsabilidade por questões que não serão transformadas amplamente, mas que passam a ser geridas em conjunto.

Desta forma, o Estado, ao delegar às ONG a responsabilidade pela efetividade de um direito fundamental, transfere responsabilidades que sabe serão cumpridas em situações focais e não universais, transformando sua atuação em estratégias do governo neoliberal. Aí o sistema de educação nacional responsabiliza-se apenas pelo mínimo – fornece o acesso ao sistema escolar

⁴ As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil. 2010

mediante a expansão da rede escolar, entretanto a qualificação da escola não se efetiva; a maioria dos alunos certificados pela escola básica, quando avaliados pelos sistemas de avaliação educacional nacional, apresentam rendimentos pífios. A relação ampla do aluno com o conhecimento – direito fundamental – ainda se ancora nos requisitos mínimos de aprender a ler, escrever e contar. Resta o desafio de cumprir o direito à educação, via escola pública de qualidade, não como programa circunstancial, e sim como política de Estado capaz de viabilizar a transformação dos sistemas educativos.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: A ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALVES, Eliana Calmon. As Gerações dos Direitos e as novas Tendências. In. MARTINS, Ives Gandra; NALINI, José Renato (coords.). **Dimensões do Direito Contemporâneo**. São Paulo: IOB, 2001

ANDES. Organizações sociais ameaçam caráter público da Educação Federal. **Sindicato Nacional dos docentes das Instituições de Ensino Superior**. Brasília, out. 2015. Disponível em <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-inf-1435036110.pdf>> Acesso em 15 mai. 2016.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. In **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, Jul./Dez 2001.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p.

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Instrumento de Campo. Brasília, DF, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho: apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, Celso. Políticas Educacionais no contexto de mudança na esfera pública. In BAUER, Carlos [et al] **Políticas Educacionais e discursos pedagógicos**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma educação igualitária e federativa. In.: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p.1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em 14 jun. 2019

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia, Saberes necessário à Prática educativa**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado & Sociedade**. São Paulo: Moraes, 6^a ed., 1986.

FRIGOTTO, G. Prefácio. In.: ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina: 2009, p. 17-24.

HADDAD, S. As ONGs e a educação. In: **Revista Integração**, v. 5, n. 18, Set./2002. Disponível em <<http://integracao.fgvsp.br/ano5/18/administrando.htm>> Acesso em 15 mai. 2019.

HADDAD, S. **O direito à educação no Brasil**. Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação. Curitiba: DhESC Brasil, 2004.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **O cidadão e o estado: a construção da cidadania brasileira 1940-1992**. São Paulo: Ed. UFC, 1994.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos Direitos Humanos na Ordem Interna e Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

LOMBARDI, José Claudinei. A importância da Abordagem histórica da Gestão Educacional. In: AZILDE L. A.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L.W. (org.) **Historia da Administração Escolar no Brasil**. Campinas: Alínea, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

PONCE, Anibal. **Educação e luta de classes**. Tradução de José Severo de Camargo Pereira. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política Educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos Fundamentos de Uma Teoria Geral dos “Novos” Direitos. In: **Revista jurídica (FIC)**. v. 02, n. 31. Curitiba, 2013.