

PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE TERCEIRO SETOR E EDUCAÇÃO: UMA CARACTERIZAÇÃO SINTÉTICA

Eduardo Bernardes de Castro

Universidade Federal de Sergipe (eduardo.bernardes.castro@gmail.com)

Resumo

Uma significativa temática que tem influído opções sobre políticas públicas educacionais é a que trata da relação entre entes privados e públicos, na qual se insere o fenômeno da participação de entidades do terceiro setor ou sem fins lucrativos. Este fenômeno, denominado no âmbito da contrarreforma do Estado brasileiro dos anos 90 do século XX como publicização, tem sido objeto de estudo pela academia, principalmente em função das indagações que alcançam os reais interesses existentes sob as promessas de participação social e ganhos sociais e em função dos conflitos que se fazem presentes com a implantação cada vez mais frequente de decisões políticas desta natureza. Sob este cenário, este trabalho teve como objetivo identificar e caracterizar a produção em teses e dissertações sobre o fenômeno citado, retratando como o tema tem sido abordado pela academia. Para tal, sob recorte histórico específico, foi feito um levantamento da produção a partir da base de teses e dissertações da Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e também a partir da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação de Ciência e Tecnologia (IBICT), a qual concentra teses e dissertações de diversos programas de pós-graduação no país. De um universo inicial de 118 trabalhos identificados pelas buscas baseadas no assunto e título, foi feito um refinamento concentrado em trabalhos que abordassem especificamente a ação de entidades sem fins lucrativos no segmento educacional, resultando em 30 trabalhos para análise. Sobre este conjunto elaborou-se uma caracterização dos principais focos utilizados nos trabalhos e a respectiva descrição sumária dos trabalhos encontrados. Os resultados encontrados apontaram para o predomínio de construções guiadas por concepção metodológica histórico-crítica. Coetaneamente, os resultados apontaram para a existência de quatro grupos principais de abordagem ao fenômeno: estudos de casos de atuação de organizações do terceiro setor; análises histórico-críticas da participação do terceiro setor na educação a partir de pesquisa bibliográfica; construções quantitativas da participação de organizações do terceiro setor no ensino público; e análise crítica da ação do terceiro setor em espaços municipais/estaduais específicos.

Palavras-chave: Terceiro setor, produção acadêmica, publicização.

1. Introdução

Desde o início deste século, como citam Adrião e Peroni (2004), uma das mais significativas temáticas que tem influenciado nas definições sobre políticas públicas de educação é a que trata da relação entre entes privados e públicos. Neste contexto, a condução de organizações do terceiro setor à execução de funções públicas, incluindo as educacionais, consiste em um dos fenômenos mais crescentes, como demonstram dados da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (2016) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016).

Este fenômeno teve como principal instrumento de fomento o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) instituído pelo governo brasileiro em meados dos anos 90 do século XX, e foi associado ao conceito de publicização, este definido por Bresser Pereira (1998), integrante intelectual local da contrarreforma.

Defendido por correntes orgânicas conexas aos fundamentos socioeconômicos do neoliberalismo, embora isto seja negado por seus autores intelectuais, o fenômeno da publicização dista de um cenário plácido e harmonioso na sua execução. As interrogações que pairam sobre o fenômeno, as quais alcançam os reais interesses existentes sob as promessas de participação social e ganhos sociais, juntam-se com conflitos que se fazem presentes com a implantação cada vez mais frequentes de ações públicas desta natureza.

Esta contradição, manifestada pela presença de interrogações e conflitos em relação ao fenômeno e o crescimento do mesmo no cenário da educação pública, explicita que as consequências e motivações sobre a inclusão destas organizações na educação precisam ser estudadas e refletidas antes de efetivadas como solução definitiva dos problemas educacionais e postas como fetiche vendido sob a forma de “remédio milagroso”.

Neste sentido, a academia, dentro do seu papel precípua de estudar fenômenos de interesse social, tem erguido estudos sobre o tema, buscando contribuir para uma discussão mais embasada cientificamente, em uma tentativa de subsidiar com análises as discussões e decisões sobre o fenômeno.

Tendo este cenário como fundo, o presente trabalho tem como objetivo identificar e caracterizar a produção acadêmica em teses e dissertações sobre o fenômeno da inserção do terceiro setor na educação pública, retratando a forma como o tema tem sido referenciado pela academia.

Cabe destacar que para o nosso objeto de estudo fizemos uma construção analítica focada no terceiro setor a partir da participação de organizações sociais, ou organizações da sociedade civil (OSC) como denomina a lei brasileira, no segmento educacional nacional.

2. Metodologia

Para identificar estudos sobre o terceiro setor no segmento educacional neste trabalho fizemos um levantamento da base de teses e dissertações da Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação e também a partir da base da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação de Ciência e Tecnologia, a qual concentra teses e dissertações de vários programas de pós-graduação.

Combinações de buscas foram realizadas para que tivéssemos uma maior amplitude de trabalhos para análise. Assim, inicialmente fizemos uma busca no banco de teses e dissertações disponibilizado pela CAPES a partir da plataforma Sucupira para o período de 2013 a 2016.

Sobre esta base três buscas foram realizadas: primeiro com o termo “Terceiro Setor” e depois com os termos “Organização Não Governamental” e “Organização da Sociedade Civil”, todas submetidas à filtragem para áreas de concentração relacionadas com a expressão “educação”. Desta busca 53 títulos foram relacionados.

Em seguida realizamos buscas na biblioteca de teses e dissertações do IBICT, para o período de 2000 a 2016. Para estas buscas foram utilizadas combinações avançadas de termos tomados dois a dois para os argumentos de pesquisa “assunto” e “assunto” e na sequência para os argumentos “título” e “assunto”. Os termos de busca utilizados foram “terceiro setor”, “organização não governamental”, “organização da sociedade civil” e “educação”. Destas buscas resultaram 65 títulos para nossa análise inicial.

Com isto, 118 registros foram relacionados, entre teses e dissertações e, sobre os mesmos, fizemos um refinamento a partir da leitura dos títulos e dos resumos disponibilizados. Assim, foram preteridos os trabalhos cujos estudos não abordavam especificamente a relação entre organizações do terceiro setor e educação pública. Concluído este segundo refinamento, um total de 30 trabalhos foram identificados como de interesse, cuja relação encontra-se exposta ao longo das análises realizadas e nas referências bibliográficas.

Para a construção das análises propostas, para cada um dos 30 trabalhos foi feita a leitura dos resumos, sumários, introdução, problematizações, objetivos e conclusões.

3. Resultados e Discussão

A partir dos trabalhos elencados como de interesse e leitura foi feita uma análise a partir de dois aspectos: concepção metodológica adotada e objeto de estudo focado em cada trabalho.

Em relação às concepções metodológicas, duas foram amplamente predominantes nas produções analisadas: o uso de análise histórico-crítica e os estudos fenomenológicos, alcançando mais de 86% dos trabalhos.

Este dado reflete o quanto o fenômeno em si ainda perpassa por um processo de análise, de reflexão sobre suas origens e seus efeitos, o que dista de análises quantitativas absolutas, embora em uma pequena parcela de trabalhos tenham sido efetuados estudos quantitativos em conjunto com análises críticas.

Em relação aos objetos de estudo focados em cada trabalho, foi possível estabelecer quatro grupos: **(a)** estudos de casos de atuação de organizações do terceiro setor; **(b)** análise crítica da participação do terceiro setor na educação a partir de pesquisa bibliográfica; **(c)** construções quantitativas da participação de organizações do terceiro setor no ensino público; e **(d)** análise crítica da ação do terceiro setor em espaços municipais/estaduais específicos.

Para cada um destes focos destacamos trabalhos relacionados ao fenômeno em estudo, conforme descrito a seguir. A análise foi feita no sentido de sumarizar o estudo realizado, as conclusões ou caminhos adotados, construindo cenário descritivo das produções.

(a) Estudos de casos de atuação de organizações do terceiro setor

Este foi o foco de estudo com maior incidência entre os 30 trabalhos analisados. Entre os estudos de casos, Comerlatto (2013) analisou de forma crítica a parceria entre a Organização Não Governamental (ONG) Instituto Ayrton Senna (IAS) e o município de Joinville/SC, destacando o esvaziamento da gestão democrática na rede de educação pública municipal a partir da intervenção desta ONG e a partir do caráter empresarial atribuído ao relacionamento entre os entes parceiros (prefeitura e organização).

Esta mesma conclusão foi encontrada de forma repetida em Bryto (2011), quando este analisou a participação da Fundação Vale na formação docente em municípios paraenses, reforçando que organizações sociais, ou não governamentais como denominadas nos trabalhos, quando associadas com empresas privadas carregam o modelo privatista de gestão para dentro das organizações, mesclando interesses privados com interesses sociais.

Em relação ao Instituto Ayrton Senna citado em Comerlatto (2013), esta instituição foi a organização social com maior quantidade de estudos encontrados entre os trabalhos relacionados pelas buscas, caracterizando a sua capilaridade e representatividade.

Ao estudar parceria deste mesmo instituto com o poder público, Dantas (2011) identificou real interposição do agente privado sobre a gestão pública escolar. Adicionalmente, concluiu sobre a efemeridade da parceria em função de ser esta uma política de governo construída sob um cenário de arranjo social ocasional.

Estas mesmas considerações foram também observadas por Lélis (2007) ao estudar parceria do mesmo IAS em Montes Claros/MG, Souza (2015) em Corumbá (MS), Costa (2013) no agreste pernambucano, Pojo (2014) em Benevides/PA e Miléo (2003) no interior do Pará, todos com foco no mesmo instituto. Sobre a ação do IAS, Oliveira (2013) concluiu que a ação do mesmo, assim como constatado por pesquisa bibliográfica, deslocou o foco da educação para a gestão pelo terceiro setor.

Em relação a este caráter efêmero, o mesmo foi também identificado em outras parcerias, como visto por Galini (2005), que analisou duas parcerias de escola públicas paulistas com outras organizações do terceiro setor; e Costa Santos (2012) e Miranda (2013), as quais, além de criticarem a efemeridade destas relações, concluíram sobre a contribuição destas soluções para a manutenção de uma sociedade desigual.

Em relação ao deslocamento de foco para a gestão, Lordêlo (2003) estudou uma organização social instituída pelo governo do estado da Bahia, em parceria com grupos empresariais, para administrar e operacionalizar a educação profissional no município de Feira de Santana/BA. Neste estudo ele identificou que, se por um lado problemas operacionais e de gestão são solucionados a partir desta movimentação para o terceiro setor, outros de natureza pedagógica emergem.

Neste sentido, Carvalho (2007) analisou parcerias públicas com duas ONGs no Distrito Federal e destacou a inexistência de projetos pedagógico para estas parcerias, transformadas em simples agentes operacionais para repasse de funções operacionais.

Entre os trabalhos analisados poucas foram as narrativas favoráveis à educação pública via parcerias. Entre estas, destacamos o trabalho realizado por Tavares (2015), o qual analisou a atuação da organização Instituto Universal Popular e encontrou nesta organização, que atua há quase três décadas em comunidades da Amazônia, uma instituição não governamental com bons resultados para a comunidade alvo, indicativo de que o uso das organizações do terceiro setor pode ser profícuo, desde que sob determinadas disposições.

De forma geral, os estudo de casos realizados expõem críticas à maioria das parcerias, principalmente pela sobreposição do interesse das organizações conveniadas sobre a educação pública. São casos geograficamente pulverizados, em culturas e realidades diferentes, mas que, em geral, retratam um mesmo cenário de construção de soluções pedagógicas como se fossem problemas de gestão.

(b) Análise crítica da participação do terceiro setor a partir de pesquisa bibliográfica

As análises sobre a atuação das ONGs na educação, feitas a partir de revisões bibliográficas, apresentaram conclusões sobre a influência de órgãos mundiais na definição desta participação e a partir da apropriação, indevida, de discursos de Gramsci como justificativa para esta presença, construindo-se um conceito próprio de sociedade civil.

Assim, Argollo Silva (2015) analisou criticamente a influência das ONGs na definição de políticas públicas educacionais através da organização Movimento Todos pela Educação (TPE), o qual se define como um movimento da sociedade que tem como missão assegurar educação básica de qualidade a todas as crianças e jovens, e é integrado por grupos como Fundação Telefônica, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco, Instituto Samuel Klein e outras.

Baseada em conceitos teóricos da relação entre sociedade civil e sociedade política de Gramsci, a autora descreveu a consolidação do processo de “contrarreforma” na educação pública no Brasil, em curso desde os anos 1990, conclusão ratificada por Martins (2013) ao analisar o mesmo movimento.

Piloni (2010), a partir de uma perspectiva gramsciana de sociedade civil, analisou criticamente a participação do terceiro setor de forma ampla, não especificamente sob o contexto educacional, mas que desmistificou promessas do chamado terceiro setor, e Feitosa (2012) analisou criticamente a orientação teórica coordenada por órgão mundiais, especialmente pelo Banco Mundial, para a inserção de ONGs nesta empreitada.

(c) Construções quantitativas da participação do terceiro setor no ensino público

Neste grupo de trabalhos analisados, Bellizia (2012) traçou um panorama da atuação das ONGs no município de São Paulo a partir da quantidade de cursos e vagas ofertadas para a educação profissional, destacando, principalmente, a não formalização dos cursos e das organizações ofertantes destes cursos.

Casagrande (2012) analisou a participação das organizações não governamentais em 23 municípios paulistas, concluindo ser o crescimento desta modalidade uma forma de “aliviar” a Lei de Responsabilidade Fiscal e abertura para a distribuição de recursos federais para a educação básica através dos municípios, pulverizando os recursos por várias organizações do terceiro setor.

Em outro trabalho com abordagem quantitativa, Correia (2012) mapeou as organizações não-governamentais financiadas pelo Governo Federal para executar ações de esporte e lazer no Brasil entre 2008 e 2011, concluindo pela desconstrução da imagem de existência de um “terceiro setor” como um espaço de representação das aspirações da sociedade para se tornar um espaço de interesses privados.

Fazendo uma abordagem comparativa sob a ótica de educadores e educadoras atuantes simultaneamente em escolas públicas e organizações não governamentais, Silva (2013) concluiu que os ganhos identificados a partir da participação destas organizações se ergue muito mais pelo esforço do agente educador do que da própria organização social envolvida.

(d) Análise crítica da ação do terceiro setor em espaços municipais/estaduais específicos

Entre os trabalhos com análises críticas em municípios ou estados específicos, destacamos o estudo de Zarpelon (2011) que, ao analisar as parcerias no município de Joinville/SC, constatou a existência de frágeis mecanismos de gestão e controle sobre estas parcerias.

Coutinho (2005), por sua vez, elaborou uma excelente análise sobre o crescimento das ONGs no Estado do Maranhão a partir do discurso da pobreza, e trouxe ricas citações de desagravo de ex-membros do Banco Mundial à atuação deste como órgão de fortalecimento dos países periféricos.

Brigeiro (2012) estudou a política educacional do município do Rio de Janeiro, com base documental, e, entre as suas constatações, registrou o crescimento significativo de novos “parceiros” para o Estado sem respectivos ganhos para a educação pública, em similar conclusão extraída por Belo (2014) sobre a lógica do mercado se impondo nas relações entre o ente público educacional e as organizações sociais do terceiro setor e em Dias (2015) ao abordar sobre intencionalidades nas parcerias.

Outras críticas foram encontradas, como em Lima (2012), que ao estudar os casos da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas e o Centro de Educação e Assessoria Popular, concluiu como duas entidades de origens contrapostas se estabelecem hegemonicamente sob uma mesma construção do terceiro setor, perdendo suas próprias características de identidade.

4. Considerações Finais

É pertinente observar que significativa parte das análises conclusivas encontradas são marcadas por críticas à aproximação entre educação pública e organizações do “Terceiro Setor”, ao mesmo tempo em que, na contramão destas conclusões, este modelo de gestão e operação da educação pública vem sucessivamente sendo “vendido” por agentes públicos e orgânicos como mote de inovação e modernização desde o brotar da contrarreforma do Estado.

Mesmo construídos sob focos diferentes, os estudos analisados demonstram que os problemas educacionais não são resolvidos de forma cirúrgica, e, principalmente, as questões educacionais são vistas nas parcerias como problemas de gestão e não como problemas pedagógicos.

Outrossim, mesmo com todas as críticas encontradas nas análises realizadas pelos respectivos autores dos trabalhos acadêmicos, a voz que emana da academia para não ecoar de forma significativa nas decisões sobre políticas públicas educacionais, pelo menos no que tange estas relações, o que implica a necessidade de construção de mais trabalhos analíticos sobre o fenômeno.

Referências

ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). **Relatório Trienal: 2013-2016**. São Paulo: Abong, 2016.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (orgs.) **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2004.

ARGOLLO SILVA, Juliana. **Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE): regime de colaboração de ‘novo’ tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Educação). UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

BELLIZIA, Ana Paula. **Educação Profissional e Organizações Não-Governamentais: panorama dos cursos de formação profissional de jovens trabalhadores no município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Educação). USP, São Paulo, 2012.

BELO, Fernanda F. **A lógica do mercado na educação pública municipal: a parceria público-privada em Catalão/GO**. Tese (Doutorado em Educação). UFGO, Goiânia, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRIGEIRO, Márcio Martins Costa. **Políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação em tempos de transnacionalização de políticas educativas:** o caso das novas modalidades de regulação do sistema de ensino municipal do Rio de Janeiro (2009-2012). Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais). UERJ, Rio de Janeiro, 2012.

BRYTO, Klener K. Costa. **O público e o privado na educação básica:** o programa escola que Vale em Barcarena. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPA, Belém, 2011.

CARVALHO, Susana Silva. **O Terceiro Setor na Educação:** ações privadas em escolas públicas do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Educação). UNB, Brasília, 2007.

CASAGRANDE, Ana Lara. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas.** Dissertação (Mestrado em Educação). UNESP, Rio Claro, 2012.

COMERLATTO, Luciani Paz. **A Gestão da Educação no Contexto da Sociedade Capitalista:** a parceria público-privado. Tese (Doutorado em Educação). UFRGS, Porto Alegre, 2013.

CORREIA, Juliane C. Alves. **O setor privado sem fins lucrativos e as políticas públicas de esporte e lazer.** Dissertação (Mestrado em Educação). Unicamp, Campinas, 2012.

COSTA SANTOS, Maria Aparecida R. da. **A educação em tempo integral no município de Vitória:** a experiência do Brincarte. Dissertação (Mestrado em Educação). UFES, Vitória, 2012.

COUTINHO, Adelaide F. **As ONGS e a Educação Básica oferecida aos pobres:** do consenso da oferta à ação privatizante. Tese (Doutorado em Educação). UFRN, Natal, 2005.

DANTAS, Luciana C. Lopes. **Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS:** implicações da parceria público-privada (2005-2008). UCDB, Cuiabá, 2011.

DIAS, Karine dos Santos M. **Intencionalidades em Conflito:** um estudo das praticas educativas das ONGs. Tese (Doutorado em Educação). Unisinos, São Leopoldo, 2015.

FEITOSA, Eveline F. **As parcerias público-privadas no programa de Educação Para Todos:** uma análise marxista. Dissertação (Mestrado em Educação). UFCE, Fortaleza, 2012.

GALINI, Marcos E. **Parcerias na Educação Pública:** iniciativas dos governos do Estado de São Paulo de incentivo à parceria com escolas públicas, a partir de 1987. Dissertação (Mestrado em Educação). USP, São Paulo, 2005.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil.** Brasília, 2012.

LELIS, Úrsula Adelaide de. **Políticas e práticas do terceiro setor na educação brasileira, no contexto de reconfiguração do Estado.** Dissertação (Mestrado em Educação). UFU, Uberlândia, 2007.

LIMA, Marcos Roberto. **Educação, trabalho e hegemonia da Região Metropolitana de Campinas:** uma análise da ação estratégica do “terceiro setor” e suas implicações político-pedagógicas. Dissertação (Mestrado em Educação). UNICAMP: Campinas, 2012.

LORDELO, José Albertino C. **Publicização da Gestão Escolar na Bahia:** descentralização ou desresponsabilização do Estado. Tese (Doutorado em Educação). UFBA, Salvador, 2003.

MARTINS, Erika M. **Movimento “Todos pela Educação”:** um projeto de nação para a educação brasileira. Dissertação (Mestrado em Educação). Unicamp, Campinas, 2013.

MILÉO, Irlanda do S. de Oliveira. **Sistemas Municipais de Ensino e Instituto Ayrton Senna na Amazônia Paraense.** Tese (Doutorado em Educação). PUC, São Paulo, 2003.

MIRANDA, Aline Barbosa de. **Os impasses das ações de duas organizações do terceiro setor na educação pública mineira e paulista na primeira década de 2000.** Tese (Doutorado em Educação). US, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Ildoana Paz O. **O “Terceiro Setor” e a execução de programas sociais:** a parceria entre o governo do Maranhão e o Instituto Ayrton Senna no projeto Gestão Nota 10. Dissertação (Mestrado em Educação). UFMA, São Luís, 2013.

PILONI, Thiago. **A intervenção social do terceiro setor no contexto do neoliberalismo:** o fetiche da participação democrática e da solidariedade voluntária. Dissertação (Mestrado em Educação). UFES, Vitória, 2010.

POJO, Oneide Campos. **A parceria público-privada do Instituto Ayrton Senna e a Prefeitura Municipal de Benevides-PA:** entre os desafios (pro)postos e os limites da realidade. Tese (Doutorado em Educação). UFPA, Belém, 2014.

SILVA, Daniel Monteiro. **ONGs e escolas públicas básicas:** os pontos de vista de docentes e “educadores(as) sociais”. Dissertação (Mestrado em Educação). USP, São Paulo, 2013.

SOUZA, Jeane Cristina da S. Oliveira de. **O terceiro setor e a correção de fluxo escolar: processo de exclusão branda?** Dissertação (Mestrado em Educação). UFMS, Campo Grande, 2015.

TAVARES, Rosilene Viana. **Políticas públicas educacionais e ONGS, entre a intenção e a ação:** um estudo do Instituto Universal Popular. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPA, Belém, 2015.

ZARPELON, Geovani. **A relação público-privada na educação infantil:** um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede municipal de educação de Joinville/SC. Dissertação (Mestrado em Educação). UFSC, Florianópolis, 2011.