

# A Constituição das unidades escolares como executoras das políticas públicas por meio de parcerias entre estado e organizações sociais

*School units as executors of public policies using partnership agreements between government and non-government organizations*

*La constitución de las unidades escolares como ejecutoras de las políticas públicas a través de alianzas entre estado y organizaciones sociales*

---

SANDRA APARECIDA RISCAL  
GUILHERME ANDOLFATTO LIBANORI

**Resumo:** Este artigo apresenta uma análise referente à concepção e ao papel das parcerias intersetoriais em cinco programas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, implementados de 1995 a 2008, quais sejam: Escola da Família; Superação Jovem; Justiça e Educação: Parceria para a Cidadania; Escola em Parceria; Comunidade Presente. Por meio de análise documental, verificou-se o caráter compensatório das parcerias e a ênfase no novo papel das escolas como executoras de políticas públicas de acordo com um modelo gerencial de administração educacional que privatiza a gestão escolar.

---

**Palavras chave:** parceria; programas sociais; Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

**Abstract:** This paper presents an analysis of the role played by intersectoral partnership agreements in five programs managed by the Sao Paulo State Department of Education, implemented between 1995 and 2008, namely: Escola da Família; Superação Jovem; Justiça & Educação: Parceria para a Cidadania; Escola em Parceria; Comunidade Presente. Using documentary analysis, researchers identified the compensatory nature of the partnership agreements, as well as the emphasis placed on the new role of schools as executors of public policies under a management model of educational administration which privatizes school management.

---

**Keywords:** partnership; social programs; Secretariat of Education of São Paulo.

**Resumen:** Este trabajo presenta el análisis sobre el papel de las alianzas intersectoriales en cinco programas de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo, implementados de 1995 hasta 2008, a saber: Escola da Família; Superação Jovem; Justiça e Educação: Parceria para a Cidadania; Escola em Parceria; Comunidade Presente. A través del análisis documental, se verificó el carácter compensatorio de las alianzas y se enfatizó el nuevo papel de las escuelas como ejecutores de las políticas públicas, en acuerdo con un modelo de gestión de la administración educativa que privatiza la gestión escolar.

---

**Palabras clave:** alianza; programas sociales; Secretaría de Educación de São Paulo.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta os resultados finais de pesquisa<sup>1</sup> que teve por objetivo analisar a natureza e as concepções políticas norteadoras de cinco programas sociais atualmente ativos da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP) implementados por meio de parcerias com instituições privadas ou com Organizações Sociais (OS) para atendimento da educação de jovens. O período selecionado para o estudo correspondeu aos anos de 1995 a 2008, período em que foram firmados os acordos entre as instituições e a Secretaria.

Neste estudo procurou-se analisar as diferentes estratégias e discursos associados aos programas da SEESP com o objetivo de compreender a concepção e o papel das parcerias com as OS e o papel que vem sendo reservado às unidades escolares na execução destes programas. Para realização do trabalho, foram analisados os documentos de criação e publicidade dos programas.

A pesquisa foi desenvolvida em três diferentes fases: i) levantamento dos programas da SEESP e seleção daqueles a serem estudados; ii) análise do conteúdo e seleção das categorias de análise; iii) análise dos documentos à luz das categorias selecionadas.

Inicialmente, foi realizado o levantamento dos programas e projetos ativos e inativos da SEESP. Chegou-se ao total de trinta e sete programas ativos e de vinte e um inativos. Pode-se constatar que a criação destes programas começou a crescer desde 1995, intensificando-se a partir do ano de 2002. Conjuntamente, nos anos de 2003 e 2006, vinte programas sociais foram iniciados.

Diante da dificuldade de examinar todos os programas da SEESP, optou-se pela seleção de cinco dos programas atualmente ativos, que contemplam temas, objetivos e concepções semelhantes, para fins de análise. Após o inventário dos programas, foram selecionados para este estudo os seguintes programas implementados de 1995 a 2008: O Programa Escola da Família: Desenvolvimento de uma Cultura de Paz no Estado de São Paulo (PEF); o Programa Superação Jovem (PSJ); o Programa Justiça e Educação: parceria para a cidadania (PJE); o Programa Escola em Parceria (PEP) e o Programa Comunidade Presente (PCP).

Todos os programas selecionados têm em comum o fato de: (i) se realizarem no âmbito da educação, (ii) terem como público alvo os jovens, (iii) apontarem para a participação da comunidade e (iv) terem os mesmos objetivos compartilhados pelas ONGs, que foram chamadas para a parceria.

---

1 Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

## A SELEÇÃO DAS CATEGORIAS

Algumas questões se apresentaram após a leitura dos dados relativos aos programas e motivaram a escolha das categorias de análise. A primeira é relativa ao fato de todos os projetos apresentarem como tema a cidadania e estarem voltados para a paz ou para o controle da violência social. A segunda é a concepção de parceria. Todos os programas são executados e geridos por meio desta forma de articulação entre a SEESP (por meio de órgãos internos – Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)<sup>2</sup> e a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP)<sup>3</sup> –, as unidades escolares, as Organizações não-Governamentais (ONGs) e empresas privadas. A categoria seguinte é a justiça social, considerada sempre como objetivo a ser atingido por todos os programas.

Os programas apontam, também, para uma separação e negação da cultura local, que é tomada como espaço de violência, e a cultura escolarizada, que aponta para a inclusão social, por meio da formação para o trabalho. Trata-se-ia, então, de uma re-edição da antiga fórmula da educação liberal, segundo a qual o trabalho seria a dimensão humana que definiria a cidadania. Neste caso, os programas parecem consistir em uma forma de introdução da lógica produtiva e de mercado na esfera educacional.

## AS PARCERIAS QUE CARACTERIZAM OS PROGRAMAS

As parcerias almejadas pelos programas atendem ao princípio que introduz a lógica produtiva e de mercado no interior da esfera educacional. Decorrentes das mudanças nas políticas públicas que se configuraram no Brasil a partir da década de 1990, as parcerias constituiriam uma alternativa de financiamento por meio de uma delegação das responsabilidades estatais ao setor não público, suprimindo os projetos com os recursos que faltam ao Estado e introduzindo uma política de gestão voltada para a eficiência, que caracteriza o setor privado.

As parcerias constituem estratégias articuladas com a reforma na educação paulista que desde 1995 introduziu a concepção de um planejamento eficiente por meio de um processo de racionalização da estrutura administrativa, otimização na gestão dos recursos materiais e humanos e formação de quadros tecnicamente

---

2 A FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) é um dos órgãos internos da SEESP. É responsável por fornecer todo o mobiliário das escolas pela elaboração, gestão e desenvolvendo de projetos da SEESP.

3 A CENP (Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas) tem dentre outras funções desenvolver estudos e pesquisas para o estabelecimento de diretrizes, normas pedagógicas e organizacionais para a rede estadual de ensino; elaborar, orientar, coordenar e acompanhar o Programa de Educação Continuada; propor, orientar e acompanhar a avaliação externa do sistema de ensino; organizar o acervo de documentos e publicações do interesse da SEESP.

preparados. O propósito explícito da reforma era a adoção de novas estratégias com a finalidade de otimizar o sistema, o que permitiria elevar sua cobertura por meio de estruturas educacionais flexíveis.

As parcerias tratadas neste estudo se enquadram perfeitamente como estratégia de flexibilização e otimização, pois possibilitam a descentralização, por meio dos programas sociais realizados junto aos órgãos internos da SEESP – FDE e CENP.

A análise dos documentos referentes aos programas sugeriu a possibilidade de que todos poderiam ser subsumidos a princípios que lhes seriam comuns, a saber: parceria, cidadania e justiça social. A maneira como esses termos são tratados nos programas e a forma como se articulam com a política estadual de ensino voltada para o gerenciamento forneceram subsídios para que se compreendesse como esses conceitos se articulam com os objetivos dos programas. Além disso, pudemos ver a ratificação desses conceitos por ONGs, empresas privadas e organizações internacionais que apoiam os programas.

Nos cinco programas pudemos encontrar referências às parcerias da SEESP, ou de unidades escolares do sistema estadual de ensino, com a comunidade, com a sociedade-civil, ONGs, empresas privadas etc.

Primeiramente, as parcerias são apresentadas como uma forma de partilha da responsabilidade de execução das políticas públicas com a sociedade civil ou com a comunidade. Se, por um lado, nos programas, é reconhecida a responsabilidade do governo nas políticas públicas de educação, saúde e promoção social, ela se restringe ao diagnóstico dos problemas e planejamento das ações a serem desenvolvidas. A responsabilidade pela execução é compartilhada com a sociedade, que é chamada à participação e, portanto, deve ser capacitada para agir e implementar os programas.

A SEESP, por sua vez, responsabiliza-se pela capacitação de assistentes técnico-pedagógicos, diretores, vice-diretores, professores-coordenadores, professores, funcionários e agentes da comunidade com a finalidade de sensibilizá-los e capacitá-los para enfrentarem os problemas apontados por meio da compreensão da concepção de ação de cidadania apresentada pela Secretaria de Estado.

## A CIDADANIA

Em todos os programas estudados, a cidadania é definida como uma prática social participativa, concebida como uma ação de voluntariado. A participação cidadã é apresentada como solução para a crescente violência social, o consumo de drogas e a gravidez na adolescência. A violência, fenômeno social,

fenômeno mais citado nos documentos oficiais dos programas, é diagnosticada como uma doença que promove a ruptura dos laços sociais, família, comunidade e escola. Convidadas a participar dos programas sociais por meio de capacitação, promovida por ONGs e profissionais da educação, as vítimas da violência são instruídas sobre formas de se lidar com os problemas que enfrentam. Não se encontrou nos documentos nenhum estudo ou referência às origens sociais, políticas ou econômicas da violência, que fica, assim, reduzida a uma dificuldade de integração social. A este respeito, é ilustrativa a observação de Barbosa (2004, p. 30), na revista “Idéias”, da FDE, que apóia e aponta os benefícios do Programa Escola da Família:

cidadania se aprende na escola [...]. A escola está envolvida no processo e aprendeu que a escola [ela mesma] é um lugar a ser preservado, um espaço de todos. Com isso, os índices de violência, pichação, roubo, invasão e depredação das unidades diminuem mês a mês (BARBOSA, 2004, p. 30).

Pode-se perceber, neste caso, uma despolitização da concepção de cidadania, que passa a significar a defesa dos direitos sociais e individuais em uma sociedade civil que é nitidamente apresentada como a esfera do trabalho, incorporando a lógica mercantil.

Nos programas da SEESP, a cidadania é sempre articulada com a aproximação das comunidades às escolas, estas consideradas espaços de interação social e de redução da violência intra e extraescolar. A escola, neste caso, é apresentada como local de mediação para a resolução dos problemas sociais que a circundam e como facilitadora, atuando por meio de uma miscelânea de atividades esportivas e culturais, que misturam noções higienistas, de saúde e de formação para o trabalho.

Os próprios programas são apresentados como espaços privilegiados para o exercício da cidadania, porque se constituiriam em veículos para a ampliação de horizontes culturais que permitiram uma nova inserção na vida social, o que, ao final, significaria uma maior condição de empregabilidade. O voluntariado, por sua vez, é apresentado como uma forma de estabelecer um compromisso de cidadania dentro da própria comunidade, o que desenvolveria uma espécie de solidariedade fundada na cooperação social em favor do bem-comum, tornando-se o voluntário agente das políticas públicas, realizando a inclusão social.

A análise da documentação permite concluir que a função dos programas é, em grande parte, pedagógica, porque pretende ensinar aos participantes a se comportarem como cidadãos por meio de sua ação como agentes das políticas públicas, organizados para exercer funções sociais que seriam próprias do Estado. Há, neste caso, uma clara transferência da responsabilidade de execução

dos programas sociais para a sociedade civil, embora a responsabilidade pela elaboração e planejamento dessas políticas permaneça partilhada entre as ONGs parceiras.

Neste amálgama de conceitos ressignificados, cidadania passa a ser sinônimo de socialização, inclusão social e participação na execução das políticas públicas. Neste sentido, as parcerias apresentam-se como elemento de mediação e ligação entre a sociedade desorganizada e as entidades da sociedade civil organizada, principalmente as ONGs que, pedagogicamente, ensinarão (e orientarão) a população “participativa”, inserida espontaneamente na cooperação social.

## A JUSTIÇA SOCIAL

A mediação entre as esferas pública e privada é realizada por meio de uma finalidade comum, a justiça social, que articula as noções de responsabilidade comum e solidariedade.

Nos programas são apresentadas as estratégias de inclusão, negociação e mediação, sempre associadas à paz comunitária. Seu escopo é a auto-organização por meio da mobilização civil (cidadã), de forma a se constituir uma parceria entre todos os sujeitos de uma localidade que estabelecerão suas próprias regras de ação. A responsabilidade social é, portanto, partilhada por todos. Um dos pontos mais exaltados nestes programas é a estratégia de empoderamento<sup>4</sup> local que, articulado com a participação cidadã, desloca para a esfera comunitária o exercício da justiça, uma das principais atividades governamentais.

Todos os programas objeto deste estudo são fundamentados nas concepções de “Educação para o Desenvolvimento Humano”, pelo Paradigma do Desenvolvimento Humano (PDH) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), veiculadas por órgãos internacionais, como a UNESCO. Estas concepções articulam os objetivos, argumentação e práticas propostas nos programas. Em particular, são ressaltados os papéis da paz social e da educação na ordem social capitalista: o desenvolvimento humano é diretamente proporcional à integração de um país no mundo globalizado. Essa integração exige a modernização das instituições sociais que devem ser compatíveis com as necessidades impostas pelas novas formas flexíveis de trabalho e produção.

Estes aspectos encontram-se sempre citados nos programas estudados,

---

4 *Empoderamento*, neologismo usado para traduzir o termo inglês *empowerment* proveniente da administração gerencial e designa a delegação de poderes de decisão, autonomia e participação dos funcionários nos projetos das empresas. É uma estratégia que visa fortalecer a liderança por meio do envolvimento e comprometimento dos funcionários mais eficientes e competentes na elaboração e execução dos projetos.

em particular no esforço para a assimilação das comunidades ao mundo produtivo e pelo uso de dispositivos de introjeção e subjetivação de comportamentos apropriados ao mundo do trabalho. São fortemente recomendadas e incentivadas nas atividades dos programas ações de empreendedorismo, protagonismo, cooperação social e o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias à preparação para o trabalho produtivo.

## O PAPEL DAS PARCERIAS NA EXECUÇÃO E ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DA SEESP

A concepção de parceria frequenta os programas estudados tanto como proposta para articulação social comunitária, como na forma de concepção e execução dos próprios programas e é apresentada como uma forma de partilha da responsabilidade de execução das políticas públicas com a sociedade civil ou a comunidade. As OS seriam as instituições privilegiadas para este tipo de associação, porque pertencem a um setor definido como não exclusivo do Estado, isto é, desempenham atividades consideradas obrigações do Estado, mas são pessoas jurídicas de direito privado e como tais, não estão submetidas às regras específicas de regulação, controle, fiscalização etc. a que estão submetidas às instituições estatais. Esta forma de ação passa a assumir significado de publicização<sup>5</sup> porque são definidas como parceria entre Estado e sociedade.

Como observa Silva Jr. (2002b), a publicização constitui, na verdade, uma transferência das responsabilidades públicas da área social para a sociedade civil, com a finalidade de reduzir a máquina estatal. Segundo Silva Jr. (2002a) essa estratégia teve, entre outras consequências, a desinstitucionalização da atuação estatal na esfera social e a submissão das ações neste campo às regras de mercado, por meio das parcerias.

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

---

<sup>5</sup> “Publicização” é um termo usado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, para designar a descentralização, para o setor público não-estatal, da execução de serviços do setor não-exclusivo que não envolvem a atuação do Estado, mas são subsidiados por ele.

Um amplo campo de atendimentos sociais, antes exclusivos da esfera pública, passa a fazer parte do mercado na mesma medida em que o Estado se desresponsabiliza dessas ações, por meio de sua transferência ou de seu compartilhamento com instituições privadas (ADRIÃO *et al.*, 2009).

Neste sentido, a adoção da estratégia de parcerias pela SEESP representou uma forma de reduzir os gastos públicos nos processos de elaboração, gestão e execução das políticas, que foram transferidos para a sociedade civil que, por sua vez, deve aprender a se organizar e participar para ter acesso aos direitos sociais.

Acima de tudo, as parcerias constituíram uma alternativa de financiamento por meio da delegação das responsabilidades estatais ao setor não público, que agora assume o papel de suprir os programas sociais com os recursos que faltam ao Estado, trazendo suplementarmente a vantagem da eficiência.

A estratégia de busca por parcerias no discurso governamental e nos programas da SEESP corresponderia a (i) uma expansão da concepção de esfera pública, que passa a abarcar também a ação de setores da chamada sociedade civil e do mercado, (ii) uma estratégia governamental orientada por organizações internacionais que visam à redução dos Estados na provisão de direitos sociais e na intervenção no mercado e (iii) uma transferência de responsabilidade pelos direitos sociais para a comunidade, que deve gerir-se melhor e agir solidariamente aos problemas que a circundam.

## ALGUNS ASPECTOS IMPORTANTES NA ANÁLISE DOS PROGRAMAS

Apresentaremos, em seguida, alguns aspectos da análise dos programas estudados que merecem ser ressaltados. Alguns dos pontos principais abordados nos projetos dos programas referem-se à *trabalhabilidade e empregabilidade*. Estes conceitos se articulam com o desenvolvimento de competências e habilidades que permitiram elevar o grau de trabalhabilidade dos participantes com vistas a melhorar sua empregabilidade. No Programa *Escola da Família*, a comunidade é chamada a conhecer e fazer parte das escolas e a praticar a paz ao participar das atividades nos finais de semana. Estas atividades ocorrem sob a orientação de universitários que, de acordo com o projeto, podem desenvolver as competências necessárias ao trabalho educativo e contribuir com seu empenho e dedicação para o crescimento da comunidade local. Um dos mais aclamados aspectos deste programa é a oferta de possibilidade de experiência profissional para o currículo dos bolsistas.

O Programa *Superação Jovem* (do Instituto Ayrton Senna) tem como eixo norteador a trabalhabilidade e o caminho educativo para o participante do



programa transformar potencialidades em competências, aprendendo a fazer escolhas. Um dos elementos principais do programa é a noção do desenvolvimento das habilidades para o trabalho, que, segundo a documentação, permitiria a conversão em cidadãos e futuros profissionais. O desafio apresentado para o jovem seria, segundo o programa, pensar em como vai “viver, estudar e trabalhar” no século XXI. Para isto, ele deve pensar por meio de quatro habilidades: “ter autonomia (saber escolher seus caminhos na vida), solidariedade (saber viver junto), conhecimento (aprender a aprender na escola e ao longo da vida) e competência (saber fazer a coisa certa no novo mundo do trabalho)”. Alguns dos objetivos apresentados por este programa são: (i) a capacidade de resiliência<sup>6</sup> (flexibilidade), ou seja, de “resistir e crescer nas adversidades”, por meio, dentre várias possibilidades, de seu projeto de vida, da fé em valores, da “capacidade de curtir as pequenas alegrias”, do senso de humor<sup>7</sup> etc. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2008, p. 64); (ii) a perfeição, valor enfatizado na etapa “avaliação”, do jogo Superação, conquistada quando o jovem coloca suas melhores competências a serviço do seu time e para ser “mais e melhor em tudo o que realizar na vida” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2008, p. 51).

No Programa *Justiça e Educação*, que apresenta como subtítulo “parceria para a cidadania”, um dos principais aspectos é a criação de lideranças locais que realizariam a mediação entre a esfera governamental do direito e as comunidades. De natureza eminentemente pedagógica, o programa pretende disseminar uma forma de comportamento que torne a comunidade dócil, pacificadora de si mesma e, ao mesmo tempo, capacitadora de si para tal comportamento. Os problemas sociais são tratados como desarranjo entre indivíduos ou patologias do sistema. A origem do mal social estaria na carência de um conhecimento social que deve ser disseminado para se alcançar a justiça. O aprendizado de normas de negociação é apresentado como caminho para a justiça, que não é relacionada à necessidade de redistribuição de riquezas ou de poder, mas à incapacidade de a própria população gerir os próprios problemas.

O Programa *Escola em Parceria* é, de todos, aquele que, em nossa opinião, apresenta com maior clareza as intenções da SEESP: compartilhar com a sociedade

---

6 Segundo Serrão (2004, p. 118; grifos nossos), “o termo ‘resiliência’, em sua origem, surge no âmbito da engenharia e refere-se à capacidade de um material *recobrar sua forma original após ser submetido a uma pressão deformadora*. Ampliado para o campo das ciências sociais e humanas, passou a designar a capacidade do indivíduo de fazer as coisas bem e realizar ações de forma socialmente aceitável em um contexto adverso que implica alto risco de efeitos negativos”.

7 Para Serrão (2004, p. 119), o senso de humor (termo expresso pelos Programas Escola da Família e Superação Jovem) que o jovem deve desenvolver envolve a capacidade do jovem de enxergar espaços de dificuldade com humor e oportunizar a redução do sofrimento: “Aceitação de fracassos, reconhecimento do sofrimento, ternura pelo imperfeito, capacidade de brincar, criatividade e o poder de rir de si mesmo são atitudes facilitadoras de resiliência”.

civil organizada a responsabilidade pela qualidade da educação. O programa é, por si só, uma demonstração do avanço da política de parceria nos projetos sociais da SEESP com ONGs e empresas privadas. Seu objetivo declarado é regular todas as parcerias existentes em programas sociais desde 1995. Apresenta uma proposta de descentralização e de ações de parcerias e redistribui tarefas que deveriam ser exclusivas do Estado para diferentes setores da sociedade. Nessas parcerias, o Estado permanece como elaborador das políticas, com a função de garantir que os projetos obedeçam às diretrizes educacionais da SEESP, do Ministério da Educação e da UNESCO.

Por fim, o Programa *Comunidade Presente* visa tornar a escola um espaço de mediação para as diversas manifestações de violência no contexto escolar por meio da ação de parceria entre Governo, ONGs, empresas, universidades, associações e comunidade. Novamente, a ação do programa é pedagógica, porque visa introduzir na comunidade o debate de temas que, segundo o programa, são emergentes da sociedade: participação, cidadania, comunidade e violência. É interessante observar que visa “possibilitar que o espaço público seja apropriado de maneira saudável pela comunidade”. O uso do termo “saudável” denuncia a concepção que fundamenta o programa: a forma como o espaço público é usado hoje denota uma doença que os programas visam eliminar.

## A CONFLUÊNCIA PERVERSA, A RESSIGNIFICAÇÃO CONCEITUAL NOS PROGRAMAS DA SEESP E A TRANSFORMAÇÃO DAS ESCOLAS EM AGÊNCIAS EXECUTORAS DE PROGRAMAS SOCIAIS

Os programas aqui estudados foram elaborados no seio de uma estratégia de redução da obrigação do Estado da garantia de direitos sociais e da transferência desta obrigação para setores da sociedade civil. Para que esta estratégia obtivesse sucesso, foi necessária a legitimação da sociedade. Isto pôde ocorrer porque, no mesmo momento em que eram cunhadas as estratégias de desregulamentação das políticas sociais, ocorria uma crescente participação social por meio de movimentos populares. Após o fim do período militar, a crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (gestão democrática) possibilitaram a incorporação da participação popular na legislação, como foi o caso da Constituição de 1988. A partir da década de 1990, o projeto de encolhimento do Estado foi vinculado à proposta de transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil. Tratavam-se de projetos antagônicos que, entretanto, apresentavam pontos confluentes. Dagnino (2004) observa que eram antagônicos, porque vislumbram,

um, a criação de espaços públicos de participação nas decisões políticas e, o outro, a redução do papel do Estado como garantidor de direitos e da transferência de responsabilidades a sociedade civil. Confluentes, pois “ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97). Este processo foi denominado por Dagnino (2004) de “confluência perversa”:

a disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 97).

A década de 1990, no Brasil, caracterizou-se por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil (movimentos sociais, representantes da sociedade civil nos Conselhos Gestores, comprometidos com o projeto participativo democratizante) apostando na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado:

[...] grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo, se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado. [...]. Assim, o que essa ‘confluência perversa’ determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004, p. 99).

Assim, ambos os projetos acabam por visar a uma sociedade civil participante. Muitos movimentos sociais se organizaram em ONGs, o que levou a um crescente reconhecimento das ONGs como representantes da sociedade civil. Gradualmente, estas instituições afastam-se de suas origens e muitas adotam padrões de gestão empresarial de gestão. Para Dagnino (2004), a expansão e predomínio das ONGs na área social expressa tanto a difusão de um paradigma global, que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, quanto o crescente abandono dos vínculos orgânicos das ONGs com os movimentos sociais, que as caracterizou em sua origem.

Muitas ONGs, oriundas diretamente do mundo empresarial, constituíram-se em interlocutores e parceiros privilegiados não apenas do Estado, mas também de organizações internacionais e de empresas privadas em geral. De caráter apolítico, são consideradas parceiras confiáveis pelo Estado e pelo

setor privado para a transferência de responsabilidades de planejamento e execução de programas sociais. Seus projetos assumem o caráter técnico próprio da racionalidade gerencial, visando à eficiência e à eficácia:

[...] tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania (DAGNINO, 2004, p. 107).

A confluência perversa entre os dois discursos e as duas formas distintas de ação das ONGs permitiram a transição de significados e a constituição de novas concepções de cidadania, participação e justiça social. O processo de ressignificação, que se torna evidente na leitura dos programas, aponta para uma nova concepção de ação cívica, que não ocorre mais no campo político dos movimentos sociais, de luta por participação política, liberdade, democracia. Em sua nova acepção, a atividade cidadã é voltada para a pacificação dos conflitos sociais, para a solidariedade, empregabilidade e trabalho.

A conhecida crítica à incapacidade burocrática e à corrupção do setor público que o impede de dar conta dos objetivos sociais, acompanhada do elogio às ações de setores privados que, pautados pela necessidade de eficiência, desenvolveriam estratégias de ação mais confiáveis e com maior capacidade de atingir aos fins sociais propostos, traz à tona o caráter cada vez mais pragmático das ações das parcerias.

Percebe-se, neste processo, que o repasse de fundos públicos para o Terceiro Setor faz parte de um programa de racionalização de gastos, busca de eficiência e busca por resultados pelo Estado, com vistas à redução da burocracia estatal. Este novo caminho que o investimento público toma modificou a relação entre os cidadãos e o Estado. Quando o investimento nos setores sociais era direto (sem passar por entidades assistenciais), muitas vezes resultante de demandas organizadas pela sociedade (movimentos sociais, sindicatos, etc.), o Estado atendia à coletividade dos sujeitos. Entretanto, à medida que os recursos públicos são geridos por entidades de cooperação locais, o atendimento ocorre a usuários locais, de acordo com a necessidade individual de cada cidadão que, agora, torna-se cliente e consumidor dos serviços do Terceiro Setor. Tal mudança altera os caminhos pelos quais as demandas podem ser formuladas e reivindicadas, o que resulta diretamente no retraimento do espaço público.

O atendimento às questões sociais torna-se serviços e programas, como esses que aqui analisamos, e apontam para a necessidade de as instituições educacionais formarem cidadãos dentro desta nova relação com o Estado. Elementos como condições de empregabilidade e a formação de uma cultura

de trabalhabilidade devem constituir subjetivamente os novos sujeitos sociais, capazes de gerar a adesão às instituições de mercado e seus objetivos.

Por este motivo, a abordagem metodológica dos programas incide sobre o tempo livre dos alunos e de suas famílias (comunidade). É necessário que se aprenda que o tempo livre deve ser melhor aproveitado e gerido, a fim de transformar as potencialidades em competências administráveis voltadas para o mundo do trabalho. O disciplinamento da conduta dos jovens os conforma aos padrões do mercado de trabalho e ao possível fracasso que venham a ter, da mesma forma que as comunidades são disciplinadas para desempenhar papel ativo na implementação de ações desenvolvidas por organizações do Terceiro Setor que as representam.

As parcerias intersetoriais dos programas estudados são apresentadas como uma forma de partilha da responsabilidade de execução das políticas públicas com a sociedade civil ou comunidade local. Ao mesmo tempo em que, nos programas, é reconhecida a responsabilidade do governo nas políticas públicas de educação, saúde e promoção social, ela é restrita ao diagnóstico dos problemas e planejamento das ações a serem desenvolvidas. A responsabilidade pela execução é compartilhada com a sociedade, que é chamada para participar, ser capacitada para agir e implementar os programas.

Uma das principais características dos programas estudados é a transformação das escolas em local de realização das atividades dos programas sociais. As unidades escolares assumem, assim, o papel de executoras de políticas públicas elaboradas, avaliadas e controladas tanto pelo Estado quanto por OS (especialmente por ONGs), empresas privadas e agências internacionais. Deste modo, a SEESP atua de acordo com uma racionalidade instrumental (orientada por estratégias de mercado e metas estipuladas por agências internacionais), priorizando índices educacionais (paulistas, brasileiros e internacionais) e sociais localizados (relativos à violência e ao comportamento social como um todo).

O que se pode perceber no discurso dos programas é uma dissociação entre meios e fins da educação e uma despolitização da ação cotidiana na escola. Conteúdos e gestão são considerados meios para atingir um fim mais excelente, que seria a justiça social e o bem-comum, representado pela comunidade, como se isso fosse possível sem a democratização das relações no interior da escola. As ações das escolas são determinadas em um campo exterior à própria unidade escolar e a educação passa ser concebida como meio e não fim, como estratégia e não como objetivo.

Os programas procedem a uma desterritorialização dos elementos éticos que fundamentariam a educação. A relação intrínseca à ação educativa – de reflexão, humanização, crítica e politização – é reduzida à dimensão técnica

de disciplinamento e treinamento e aquisição de competências e habilidades. O conteúdo ético da educação, que originalmente seria inerente à própria atividade educacional, se dissocia e, ao fazê-lo, despolitiza a ação educativa, tornando-a desprovida de um fim em si mesma. A escola acaba por se tornar o espaço privilegiado para realização de uma diversidade de objetivos que são homogeneizados, indiferenciados em seu tratamento, que vão desde acabar com a violência, retirar crianças da rua, reduzir a fome, recuperar a autoestima de idosos, recuperar adolescentes com problemas com drogas ilícitas e violência social etc. Como principal instrumento para se abordar todo o tipo de problemas sociais, à escola coube reduzi-los a um único padrão, que aponta sempre para a recuperação da relação familiar e da inserção na vida comunitária. Todos os problemas sociais passaram a encontrar na escola o espaço para sua reabilitação, por meio de projetos que disseminam uma forma de viver disciplinada e civilizada, voltada para o bem-comum e a justiça social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado permitiu compreender as diferentes estratégias e discursos associados aos projetos da SEESP e, em particular, pode-se explicitar um projeto político que vem assumindo papel cada vez mais importante nas ações do estado de São Paulo no campo educacional e social: i) não há uma política educacional global, que pretenda diagnosticar e apresentar propostas para os problemas da educação abrangendo todo o sistema de ensino; ii) a política educacional se realiza por meio de ações sociais, localizadas e voltadas para problemas diagnosticados como prementes para populações consideradas vulneráveis, apresentando para cada caso uma proposta e programa distinto; iii) há disseminação de uma nova concepção do papel social da escola, que passa agora a exercer o papel de executora de projetos sociais do Estado, sem que seus profissionais tenham participado de seu planejamento que, em sua maior parte, fica a cargo de ONGs; iv) as organizações sociais não se apresentam apenas como parceiras de execução, mas e principalmente como agentes de elaboração da política educacional e social; v) ao final, os órgãos de governo são liberados para a realização de uma política social que remeta às bases dos problemas econômicos e sociais e, por meio dos programas, volte suas ações apenas para os grupos considerados vulneráveis ou em risco.

As ações políticas realizadas nos programas da SEESP podem ser caracterizadas como compensatórias, isto é, buscam remediar desequilíbrios localizados e pontuais gerados pelo desenvolvimento econômico – desigualdade social – por meio de: (i) descentralização por parcerias com órgãos privados e

não-governamentais; (ii) valorização do combate à violência intra e extraescolar, baseada em discurso que aponta a escola como solução desse fenômeno social; (iii) associação permanente entre as concepções de trabalho e a cidadania, tomando-as como semelhantes – “cidadania regulada”; (iv) adesão intensa aos pressupostos que a UNESCO amplamente difunde em países subdesenvolvidos, os quais ratificam o Estado mínimo e a corresponsabilização social pelos direitos sociais; e (v) redução da questão da cidadania à resolução de problemas oriundos da violência que circunda a comunidade escolar.

Por fim, percebe-se que a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, em suas políticas educacionais de criação de programas sociais, atua de forma a destituir os direitos de cidadania dos indivíduos alvo de suas políticas, ressignificando e adaptando as concepções de parceria, cidadania, justiça social, bem-comum, vontade geral, comunidade, família e participação ao modelo gerencial de gestão da política educacional, o que configura seu papel no projeto de modernização e racionalização que caracterizou a reforma da educação do Estado de São Paulo, em consonância à reforma do aparelho do Estado brasileiro.

Finalmente, é necessário ressaltar que a adoção dessas novas estratégias estatais, tanto econômicas quanto sociais, tiveram por finalidade otimizar o sistema, o que permitiria elevar sua cobertura por meio de estruturas educacionais flexíveis e disseminar, por meio de parcerias intersetoriais, suas próprias responsabilidades sociais, a fim de que a sociedade se autorregule e autoadministre, com um novo desenho da esfera social que passa a ser regulada pelo mercado.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma Modalidade Peculiar de Privatização da Educação Pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 20 Set. 2010.

BARBOSA, P. A. P. A escola da cidadania. *In*: SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Escola da Família**. Organização de Adriano Costa [et al.]. São Paulo: FDE, 2004 (Série Idéias; n° 32).

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Game Superação: a força da juventude por uma aprendizagem inovadora e eficaz**, 2008.

SERRÃO, M. É dentro de nós que as coisas são – desejo e força. SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Escola da Família**. Organização de Adriano Costa [et al]. São Paulo: FDE, 2004 (Série Idéias; nº 32).

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

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002(b).

---

**SANDRA APARECIDA RISCAL** é doutora em Educação pela Unicamp e professora da UFSCAR. E-mail: riscal@uol.com.br

**GUILHERME ANDOLFATTO LIBANORI** é doutorando do Programa de Pós-graduação em educação. E- mail: guilibanori@gmail.com

*Recebido em agosto de 2012  
Aprovado em novembro de 2012*