

Ação Empresarial e Educação Pública no Brasil¹

Liliane Xavier Luz



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Resumo

Este artigo apresenta as características da participação do empresariado brasileiro nas ações político-educacionais a partir das reformas dos anos de 1990. Nosso foco está centrado na tese de que houve mudanças nos processos de regulação social, dando lugar tanto à redefinição do papel do Estado como do setor privado, que ampliou seu universo associativo e seus espaços de atuação por meio da interlocução com o poder público. Um processo dinâmico que propiciou a ampliação da participação dos múltiplos atores na gestão e na oferta das políticas educacionais e, conseqüentemente contribuiu para a pluralização das formas de governar a educação pública. É dentro de um associativismo maior que o empresariado vem exercendo influência nas políticas educacionais por meio de suas organizações. Nesse universo, as relações entre o público e o privado na educação se tornaram mais complexas, pautada em uma racionalidade política em que o Estado pluraliza os meios de governar a educação sem deixar de agir como ator central.

Palavras-chave: Estado; Empresários; Política Educacional.

Business Action and Public Education in Brazil

Abstract

This article presents the characteristics participation of Brazilian businessmen on the actions from the political and educational reforms from 1990s. Our focus is based on the changes in the process of social regulation that redefined both the action of the State and the Private Sector, which extended their association areas of activity through interaction with the public authorities. That dynamic process provided for the expansion and participation of multiple actors in the management and provision for Educational Policies, contributing to the diversification way of governing Public Education to go into

¹ Texto gerado a partir da apresentação dos textos na reunião nacional do projeto de pesquisa “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, realizada no Instituto de Biociências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Rio Claro, no período de 16 a 17 de fevereiro de 2009.

a partnership and influence them by their organizations. This contextualization, between public and private on education, based on a political rationality the State pluralize the means to govern the education while acting as central actor.

Key words: State; Entrepreneurs; Educational Policy.

A participação do empresariado na educação pública tem motivado o debate e os estudos atuais na área da educação tanto no Brasil como em outros países da América Latina, mais precisamente a partir dos anos de 1990, quando os contornos das reformas implementadas pelo Estado se apresentavam de forma mais concreta no âmbito da educação² e os grupos empresariais ganhavam novo impulso com a inserção de suas organizações dentro do espaço denominado Terceiro Setor³, por meio das parcerias entre o poder público e organizações do setor privado de vários tipos.

Mais especificamente no Brasil, não é nova a relação que o Estado mantém com o setor privado no campo da educação, seja por meio da concessão de bolsas de estudos, seja por benefícios fiscais e outras relações. Mas, para além dessas formas de relação, o padrão de intervenção emergente tem demonstrado uma configuração diferente.⁴ Sem anular os elementos do passado, via de regra essa participação foi ampliada por ações mais diretas dos grupos empresariais nas escolas públicas, por meio de projetos tanto financiados por empresas como

² Afirmação baseada em um levantamento feito sobre o tema.

³ Embora alguns autores ressaltem a forma imprecisa com que tem sido usado o termo Terceiro Setor, comumente este é definido como o conjunto das organizações da sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, com interesses públicos. Para um melhor entendimento sobre a definição do Terceiro Setor, seu significado e o debate que este tema vem suscitando, bem como as diferentes abordagens em torno dele, podem-se consultar autores como Fernandes (1994) e Montañó (2002).

⁴ Para um melhor entendimento sobre as características históricas que demarcam as relações entre público e privado na educação brasileira, consultar: CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. In: *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Cortez, n. 81, maio, 1992, p. 33-44; BUFFA, Esther. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979; CUNHA, Luiz A. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1998. LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da (Org.). *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005. (Coleção Memória da Educação).

intermediados por organizações a elas vinculadas e, ainda, por meio da participação dos empresários em programas de governos. Ou seja, por meio de distintas estratégias e ações o empresariado participa da gestão e da oferta no âmbito das políticas educacionais.

Este texto busca contribuir com esse debate, levando em conta a dimensão política que alcançou a educação na estrutura organizativa do empresariado e a configuração que tomou, desde os anos de 1990, no interior do redimensionamento das relações entre o público e o privado, em cujo eixo se encontra uma mudança nos padrões de gestão e organização das políticas educacionais.

O texto está dividido em três partes. Na primeira parte faremos uma introdução dos aspectos conceituais que norteiam a reflexão sobre as reformas educacionais e sua regulação por meio do Estado. Na segunda parte proporcionaremos uma visão de conjunto do associativismo do setor privado que, de um modo geral, está participando da educação no Brasil. Na terceira parte faremos considerações sobre as formas de influência das organizações empresariais na educação pública

1. Outros atores ou outras formas de governar a educação?

As mudanças nos processos de regulação social têm estabelecido novas formas de participação do Estado e dos setores privados nas políticas educacionais. Para além dos aspectos normativos que compõem o conjunto das regulamentações das reformas em curso desde a década de 1980, as alterações no modo de regulação social estão concorrendo para a construção de novos ajustamentos na legitimidade do espaço educacional, dando lugar a “estratégias e lógicas de ação de diferentes atores, através da confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes” (BARROSO, 2003, p. 40). Entre esses atores, um vem adquirindo expressão na participação na esfera pública da educação: o empresariado.

Essa participação, gestada e construída historicamente, ganhou novos formatos com a crise e reestruturação do capitalismo, das quais uma das consequências foi a redefinição do papel do Estado na gestão das políticas sociais, em particular, das políticas educacionais, ampliando ou criando mecanismos de participação do setor privado na esfera pública da educação. Reformas implementadas em meio ao clima intelectual e ideológico de disseminação de uma visão negativa do Estado e de exaltação das virtudes do mercado e, posteriormente, da “socie-

dade civil” (BORON, 2003).⁵

De outra parte, as mudanças na atuação do Estado contribuíram também para mudanças na atuação do setor privado. Particularmente, o associativismo empresarial ganhou um novo impulso na América Latina como uma das respostas à crise do capitalismo na região, em que o empresariado jogou papel importante na reformatação da agenda política e econômica desses países, entre os anos de 1980 e 1990 (BIANCHI, 2004b).⁶ Período em que o poder público, através dos seus ministérios e secretarias, priorizou a interlocução com as organizações do setor privado na gestão das políticas educacionais.

Assim, consideramos como crucial o papel desempenhado na educação pelas organizações que tiveram, na sua base de criação, os grupos empresariais ou a influência destes por meio de recursos financeiros desde meados dos anos de 1980, as quais são aqui denominadas de organizações empresariais para diferenciar das demais organizações sociais. Pois, embora - diferentemente das empresas - não visem lucro, as organizações agem de forma indireta favorecendo interesses do capital, ajudando as empresas a obterem lucro, por meio da divulgação de sua imagem. E, além do aspecto econômico, as organizações ligadas aos empresários estão mobilizando um conhecimento que é repassado por meio dos discursos e das representações sobre educação em diferentes espaços, a exemplo da mídia, bem como pelo material produzido para as escolas.

Nesse processo, vários atores são incorporados mais diretamente ao “governo da educação”, passando a conviver com os atores tradicionais (Estado, instâncias intermediárias, escolas etc.), fazendo com que se redefinam também as formas tradicionais de governar a educação (DE MARINIS, 2008). Ou seja, na educação “intervém um complexo conglomerado integrado (como sempre) por elementos da burocracia estatal, mas também por muitos outros atores” (DE

⁵ Na América Latina, as reformas, como as conhecemos, tiveram início no final dos anos de 1970 e começo de 1980 na Bolívia, Chile e México; no final dos anos de 1980 na Costa Rica, Equador, Jamaica, Trindade e Tobago e Uruguai; e nos anos de 1990 na Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Brasil e Argentina; os países que não fizeram reformas foram Haiti e República Dominicana (EDWARDS apud BORON, 2003).

⁶ A categoria “associativismo empresarial” é utilizada neste trabalho a partir dos estudos de Bianchi (2004a;b), no sentido de delimitar a forma como os empresários organizam suas estruturas de representação, cuja característica é a criação de associações distintas formando uma estrutura paralela e sobreposta de organização, que vai conformando um complexo associativo e um intrincado de relações.

MARINIS, 2008, p. 14), a exemplo das organizações empresariais.

Denominamos atores de governo as instâncias que estão administrando, organizando e definindo as políticas educacionais. Ou seja, dentro do papel ativo e central do Estado no desenho das reformas educacionais, há sua reconfiguração, no sentido da transição da noção de um Estado unificado e onipresente para uma forma de governo mais pluralizada (DE MARINIS, 2008).

Essa forma de governar a educação vem se fortalecendo com a consolidação das políticas de descentralização no contexto pós-reforma educacional. O principal legado dessas políticas consiste nas distintas dinâmicas que alcançaram ao longo dos anos as estruturas de governo e a educação. Além da descentralização para os municípios, foram implementadas medidas de descentralização, tendo em vista a autonomia da escola e a criação de mecanismos de descentralização para o mercado, a partir do emprego da noção de responsabilidade social (KRAWCZYK, 2002).

As reformas dos anos de 1990, fortalecidas pelas crises econômicas e acentuadas pelos problemas sociais e educacionais, favoreceram a descentralização para o mercado. Os empresários passaram ver a educação pública como um espaço onde se pode intervir de diversas formas, como, por exemplo, na formação para o trabalho. Simultaneamente, o poder público incentiva a participação das empresas na educação por meio das parcerias intermediadas com as ONGs, os grupos de técnicos, as organizações empresariais etc., pois é principalmente por meio das parcerias que ocorre a interlocução do poder público com os grupos empresariais. Assim, o poder público não mantém parceria direta com as empresas; esta ocorre por intermediação, uma vez que os recursos só podem ser repassados para “instituições privadas sem fins lucrativos”.

Isso não significa dizer que o Estado deixou de se responsabilizar pela educação, mas pressupõe uma estrutura de gestão educacional em que os setores da iniciativa privada passam também a definir políticas educacionais, tendo em vista as mudanças na governabilidade da educação pública.

As mudanças nos processos de regulação social estão assim vinculadas ao ato de governar como não exclusivo do Estado, mas em parceria com outros atores. Inicialmente disseminou-se uma imagem negativa do Estado e uma supervalorização do mercado e da gestão privada. Nesse processo, as racionalidades políticas e os programas de governo foram sendo alterados desde os anos de 1980, em razão da adequação às reformas liberais, tendo estado,

num primeiro momento, mais próximos da desregulação por parte do Estado.

A disseminação de visões negativas do Estado e a valorização do mercado como espaço de coesão social influenciaram algumas tentativas de reestruturação do capitalismo. No campo prático, o neoliberalismo apresenta-se inicialmente como um receituário de orientações elaboradas pelas agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o BID e a CEPAL que, a partir de diagnósticos sobre a crise, recomendavam como solução para sua superação a diminuição do papel do Estado na regulação da economia e dos recursos na área social, o que acabava por negar os princípios de regulação econômico-social da social-democracia (DRAIBE, 1993). As primeiras experiências nessa direção foram levadas a cabo por meio da implementação de programas de privatização, descentralização e focalização das políticas nos governos de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos; e, na América Latina, no governo Pinochet, no Chile (DRAIBE, 1993), e posteriormente no governo Menem, na Argentina.

A divulgação em torno das reformas nesses países esteve combinada com a disseminação da idéia de que o Estado estaria se retirando de suas funções reguladoras e transferindo-as para o mercado, tanto por uma suposta incapacidade de gestão como pela imposição do próprio mercado, o que fazia crer que o mercado se havia sobreposto ao Estado e à sociedade. Premissas respaldadas nas críticas feitas às primeiras bases do pensamento neoliberal, representado principalmente por Hayek (1944) e Friedman (1985). Contudo, o neoliberalismo não advoga o fim do Estado, mas critica uma determinada concepção de Estado que não tenha como finalidade o estabelecimento de regras e ações que visem as liberdades econômicas e individuais; que não tenha o mercado como princípio de organização social e institucional, que concentra as decisões políticas e limita a competitividade.

No caso da América Latina, por exemplo, as reformas estiveram entrelaçadas com os processos de democratização política e de luta pela expansão dos direitos. Os mesmos processos vieram acompanhados de “profundos realinhamentos nas políticas globais” (ACUÑA, 1994, p. 17), em que as reformas são incluídas na institucionalidade do Estado e adequadas aos momentos de crises, transcendendo os mandatos governamentais, o que resultará também em crise de legitimidade política.

Nesse período, as atenções do financiamento internacional voltaram-se para o monitoramento dos países “em desenvolvimento”, tendo como pontos for-

tes as políticas compensatórias e a contenção da pobreza, o que reorientou o financiamento para a educação, tendo em vista as políticas focalizadas (FONSECA, 1996).

Desse modo, em relação às políticas sociais, as proposições também foram alteradas, tendo em vista atingir um patamar de equidade em áreas como educação, saúde e infra-estrutura como estratégia de “eliminação da pobreza”, desenvolvimento e competitividade (DRAIBE, 1993).

É neste percurso que se disseminou mais uma vertente dentro do pensamento liberal durante os anos de 1990: a “Terceira Via”, que surgiu combinando vários elementos das racionalidades políticas anteriores, tendo como principal mentor Anthony Giddens (1996; 2000), um dos assessores do governo trabalhista inglês. Essa vertente apresentou-se como uma versão “renovada” dos modelos de governos anteriores, colocando-se como intermediária entre o capitalismo e o socialismo e com pretensões de ir além das oposições entre direita e esquerda (GIDDENS, 1996).

Tal como na primeira versão do neoliberalismo, a Terceira Via apresentou-se criticando outras versões das racionalidades políticas liberais e como alternativa dentro dos reformismos em curso, o que acabou por reorientar muitos dos projetos das reformas, tanto em países do capitalismo avançado, como na periferia do capitalismo.⁷ Nesse sentido, as críticas são direcionadas ao “Estado mínimo”, à “desregulamentação da economia”, ao “individualismo econômico” e à “desconsideração do social”, mas também ao sistema de seguridade social e previdenciário baseado no “compromisso de classes” e no “excesso de burocracia administrativa” (GIDDENS, 1996). Ou seja, a Terceira Via tenta abafar tanto as hipóteses que deram origem ao pensamento neoliberal como as que deram origem ao Estado de Bem-Estar Social, muito embora seus propósitos guardem similaridades com as políticas anteriores. Os adeptos da Terceira Via recomendam, por exemplo, que os governos centrem suas ações na redução da pobreza (GIDDENS, 1996), recomendações voltadas para a focalização das políticas so-

⁷ Os governantes que aderiram à Terceira Via se encontram desde 1999, quando ocorreu a primeira reunião de cúpula em Florença, na Itália. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso representava o Brasil nas reuniões enquanto estava na presidência da República. Posteriormente o Brasil passou a ser representado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. A Argentina passou a integrar as reuniões com o presidente Nestor Kirchner.

ciais, tal como na racionalidade política neoliberal, que vai ser mais utilizada na tentativa de resolver a crise de sua fase anterior.

Assim, em lugar de uma simples retração do Estado, verifica-se a complexidade do emaranhado de relações entre o público e o privado, dando lugar à configuração de atores sociais e políticos; nesta complexidade, recodifica-se o papel do Estado e delinham-se os papéis de suas instituições anexas (DE MARINIS, 2005).

No caso particular do empresariado, este expandiu seu associativismo, principalmente por meio da criação de novas organizações e da renovação de entidades já existentes (BIANCHI, 2004a). Nesse complexo associativo, a legislação que regulamentou a participação das organizações do setor privado e de pessoas voluntárias na gestão pública acabou por propiciar a criação de um conjunto de centros, institutos e fundações de origem empresarial, com a finalidade de desenvolver ações sociais, a exemplo das organizações empresariais.

As organizações empresariais ampliaram o universo das relações empresariais, sobretudo no campo das políticas sociais, tanto com as organizações da estrutura tradicional de representação do empresariado (sindicatos e associações patronais), quanto com os atores da sociedade civil e com o poder público, tornando mais complexas as relações entre público e privado.

A educação escolar pública tornou-se um campo de atuação do empresariado intermediado por suas organizações, servindo-se de argumentos seculares como a “importância da educação para o desenvolvimento e para a formação de mão-de-obra qualificada”. Nesse universo encontra-se um amplo leque de ações que envolvem os aspectos pedagógicos, as relações comunitárias e as políticas educacionais mais amplas.

2. Ações do setor privado na esfera pública da educação

No Brasil, um levantamento mais aproximado da representação do setor privado no âmbito educativo foi publicado em 2002, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que constatou 17.493 organizações denominadas “Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL)”, inseridas nos diferentes níveis e modalidades de ensino, conforme tabela I e representação gráfica.

TABELA I
Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) no âmbito educativo brasileiro: níveis/modalidades de ensino e quantidade

Níveis/modalidades	Quantidade
Educação Infantil	2.801
Ensino Fundamental	7.968
Ensino Médio	1.322
Ensino Superior	1.656
Estudos e Pesquisas	1.817
Educação Profissional	244
Outras formas educação/ensino	1.685
Total	17.493

Fonte: IBGE, 2002

GRÁFICO I
Percentual das FASFIL no âmbito educativo brasileiro por áreas de atuação

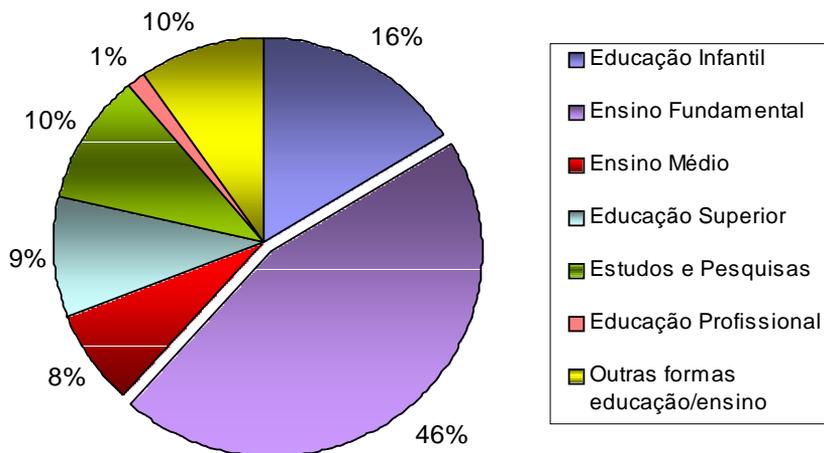


Gráfico criado a partir dos dados da tabela I

Pelos dados acima, em escala de atuação, as organizações estão realizando ações prioritariamente no ensino fundamental; depois na educação infantil; em terceiro em modalidades como estudos e pesquisas, seguidas de outras formas de educação não formal; depois na educação superior; no ensino médio; e, por último, na educação profissional.

Estes dados nos evidenciam que as prioridades das organizações “não governamentais” como um todo são equivalentes às prioridades das reformas para a educação no Brasil, que focalizaram, em sua primeira instância, o ensino fundamental. Acreditamos que isto é decorrente de pelo menos dois fatores simultâneos.

O primeiro fator está vinculado a uma tendência internacional em priorizar a educação básica no contexto das reformas dos estados, que estavam canalizadas para reformas fiscais e, ao mesmo tempo, para solução de problemas como baixos indicadores educacionais. Diante de uma educação concebida de forma mundializada, os governos dos países da América Latina passaram a dialogar com as novas formas de recomposição de poder e de competitividade internacional, em que os governos foram solicitados a dar respostas em nível de avaliação global. Foram vários os acordos firmados no âmbito da educação em nível internacional, com o fim de definir políticas nos países “em desenvolvimento”, e que foram reajustados em níveis nacional e local.

Um dos exemplos mais conhecidos nesse contexto é o da “Declaração Mundial de Educação para Todos” - assinada por um conjunto de representantes governamentais, da sociedade civil e de organizações patronais -, como resultado da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jontien, Tailândia, 1990, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. Este, naquele período, era o “organismo com maior visibilidade no panorama educativo global” (TORRES, 1996, p. 125-126).

O outro fator é decorrente das características internas do Brasil, que chegou à década de 1990 com baixos indicadores educacionais em todos os níveis, inclusive no antigo 1º grau, na faixa etária de 7 a 14 anos, em que o ensino se tornou obrigatório nas reformas das décadas de 1960 e 1970 (Lei 5.692/1971). Contraditoriamente, a reforma do ensino naquele período foi implementada nas

capitais brasileiras e em alguns municípios onde se localizavam parcelas relativamente mais numerosas da classe média, o que resultaria mais tarde no aumento das distâncias entre os graus de escolaridade dos jovens dos poucos municípios “escolhidos”; e, em relação aos demais, ocasionaria o aumento das desigualdades educacionais (CUNHA, 1977). Este problema chegou aos debates e às reivindicações por educação no período constituinte, na década de 1980, e, posteriormente, quando da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na década de 1990.

Como parte dos acordos internacionais, houve também os acordos em nível nacional em torno da definição das prioridades no âmbito das reformas educacionais. O exemplo mais conhecido é o da elaboração do Plano Nacional de Educação para Todos, em 1993, na gestão de Itamar Franco e do Ministro Murilo Hingel, que resultou da Conferência Nacional de Educação para Todos e contou com a participação de entidades governamentais e de representantes da sociedade civil, de universidades e de setores patronais. Ainda que houvesse discordâncias de setores da esquerda brasileira, buscou-se um consenso nacional em torno das recomendações de Jontien, assim como uma definição da política de financiamento e da gestão da educação básica, tendo em vista a redistribuição das responsabilidades entre os entes federados, de acordo com os níveis de ensino definidos na Constituição Federal (CF) de 1988 e posteriormente na LDB/1996: educação infantil e ensino fundamental, de responsabilidade dos municípios; ensino médio, de responsabilidade dos estados; e educação superior, de responsabilidade da União. Dentre eles, priorizou-se o ensino fundamental. A LDB regulamentou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental - já prevista na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 208) - a partir dos sete anos de idade e com duração mínima de oito anos (idem, Art. 32), o que corresponde à relação entre a idade de sete a catorze anos e as séries de 1^a a 8^a.⁸ Para os demais níveis da educação básica foram previstos o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” e a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, também com base no preceito constitucional (BRASIL, 1988, Art. 208).

⁸ A Lei 11.274, de 2006, antecipou a 1^a série para os seis anos de idade e a obrigatoriedade do ensino fundamental para nove anos.

A forma encontrada para viabilizar a regulamentação da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino fundamental foi a da municipalização desse nível de ensino, concomitantemente à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado na Emenda Constitucional nº 14, em 12 de novembro de 1996, e na Lei nº 9.424, promulgada em 24 de dezembro de 1996, que vinculou uma parcela dos recursos financeiros da educação pública - 60% dos 25% obrigatórios constitucionalmente pelos municípios - ao ensino fundamental.

Supomos que a municipalização do ensino fundamental tenha favorecido a aproximação das organizações do setor privado com os municípios no desenvolvimento de projetos educacionais. E talvez isso as tenha relacionado menos com os governos estaduais e com o governo nacional, pois a política de descentralização dos anos de 1990 também veio acompanhada da criação de uma série de mecanismos de participação direta na gestão dos recursos, que também previu a escola como centro de administração e prestação de contas.

A focalização no ensino fundamental gerou desigualdades na oferta da educação entre os municípios e propiciou uma discrepância entre a oferta e a demanda nos demais níveis da educação básica e das modalidades de ensino, a exemplo da educação de jovens e adultos (RODRIGUEZ, 2001). No caso da educação infantil, em particular, observa-se essa discrepância em alguns dos municípios no Brasil que já ofertavam a educação infantil e tiveram que canalizar o atendimento ao ensino fundamental (RODRIGUEZ, 2001). Comumente são municípios em que há maior número de empresas, maior demanda para o mercado de trabalho e, conseqüentemente, maior demanda para a educação infantil, a exemplo dos estados da região sudeste. Com a diminuição da oferta pelos municípios, as ONGs, as empresas etc. passaram a vincular suas ações também a projetos de educação infantil. O ensino médio, porém, somente nos últimos anos da década de 1990 se constituiu uma preocupação das reformas educacionais (KRAWCZYK, 2003).

Além da maior concentração das ações das organizações do setor privado em um determinado nível de ensino, há também uma maior concentração de sua atuação em uma região do país, como mostra a tabela II e o gráfico que se segue a ela.

TABELA II
Distribuição da atuação das FASFIL por região

Níveis de atuação	Regiões geográficas				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Educação Infantil	70	299	1.594	638	200
Ensino Fundamental	408	2.336	3.108	1.546	570
Ensino Médio	40	326	538	301	117
Educação Superior	46	189	1.025	265	131
Estudos e Pesquisas	70	278	1.051	295	123
Educação Profissional	4	45	110	68	17
Outras formas educ./ensino	67	274	843	363	138
Total	705	3.747	8.269	3.476	1.296

Fonte: IBGE, 2002.

GRÁFICO II
Percentual de atuação das FASFIL no Brasil por região

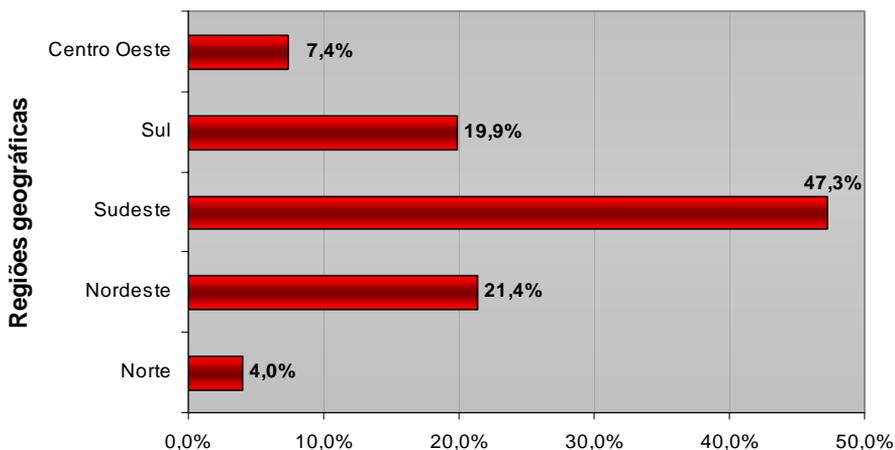


Gráfico criado a partir dos dados da tabela II

Considerando a abrangência por região, a atuação da maioria das organizações concentra-se na região sudeste, com 47,3%, seguida da região nordeste, com 21,4%; em terceiro lugar, vem a região sul, com 19,9%; na região centro-oeste, há 7,4%; e, por último, na região norte, 4,0%. Portanto, os dados indicam uma maior predominância das ações do setor privado na educação nas regiões onde há uma maior concentração de organizações de vários tipos, dentre as quais estão incluídas as organizações empresariais do país.

Tudo indica que as organizações do setor privado estão concentradas onde estão a maioria das empresas - sejam privadas, sejam públicas - e que o conjunto das organizações tem ações nas regiões menos pobres do país: elas agem onde estão e estão naqueles lugares que têm desenvolvimento empresarial ou maior concentração de organizações sociais.

Outro dado que nos chama atenção nos indicadores regionais é que o movimento das organizações do setor privado é similar ao movimento da educação no Brasil, que começou no Sudeste e, em seguida, atingiu as demais regiões.

A tabela III e o gráfico que se segue mostram uma variação maior ou menor com relação ao período de atuação das organizações do setor privado no Brasil.

TABELA III
Data de criação das FASFIL por área de atuação

Níveis	Até 1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2002
Educação Infantil	100	268	794	1.375	264
Ensino Fundamental	599	944	1.268	4.558	599
Ensino Médio	377	354	199	333	59
Educação Superior	146	214	265	734	297
Estudos e Pesquisas	37	154	361	1.009	256
Educação Profissional	40	65	39	74	26
Outras formas educ./ensino	169	227	311	756	222
Total	1.468	2.226	3.237	8.839	1.723

Fonte: IBGE, 2002.

GRÁFICO III
Variação por período de atuação das FASFIL no Brasil

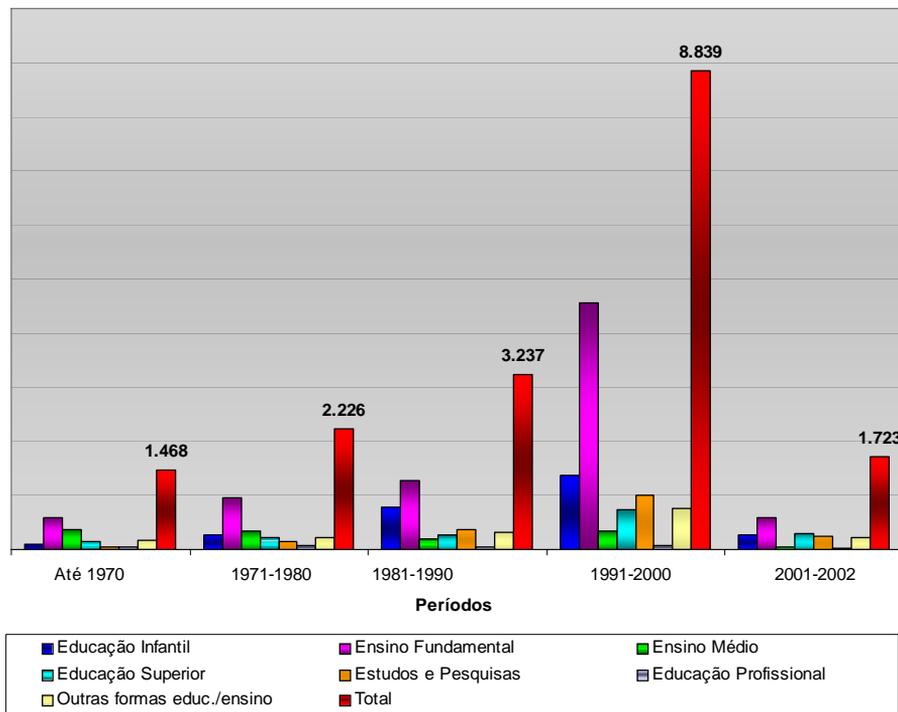


Gráfico criado a partir dos dados da tabela III

Como se verifica na tabela III e no gráfico III, a década de 1990 foi quando as “organizações privadas sem fins lucrativos” tiveram maior participação na esfera pública da educação no Brasil. Isso evidencia a força que teve a redefinição do papel do Estado na educação, para que se ampliasse a interlocução entre o poder público e os atores da iniciativa privada. Tal fato se deve principalmente à abertura dada pelas reformas para que as escolas passassem a receber recursos privados e, por outro lado, para que os projetos escolares passassem a compor, na sua gestão, a participação do setor privado por meio de mecanismos como formação, gestão do currículo, controle e avaliação. Isso revela uma clara indução à descentralização para o mercado (KRAWCZYK, 2002), travestida de “participação comunitária”. Podemos citar como exemplos a redefinição dos espaços de gestão colegiada nas escolas; a criação de programas educacionais em nível

federal, com o fim de firmar parcerias com os grupos privados; uma série de subvenções a programas e projetos criados no interior das organizações; o incentivo a diferentes formas de atuação voluntária; a realização conjunta de fóruns entre empresários e poder público; e a criação de outros mecanismos de interlocução das políticas educacionais etc. Ou seja, para além de qualquer forma de financiamento, a participação política de outros atores na gestão ou na oferta das políticas educacionais tornou-se mais relevante.

3. Considerações sobre a influência das organizações empresariais na educação pública

Assim como o Estado, as organizações de interesse do capital⁹, redefiniram suas formas de atuação política e vieram ampliando seu universo associativo e sua participação na esfera pública. O resultado dessa via de mão dupla é que, seja por meio da participação direta, seja intermediados pelas organizações, os empresários, são beneficiados de várias maneiras, quando investem na educação pública. Os benefícios mais aparentes são os de ordem legal, *marketing*, incentivos fiscais e retorno pessoal - aspectos intimamente interligados.

As organizações empresariais tornaram-se as principais catalisadoras desses benefícios, pois são elas que fazem com que o empresariado se apresente com maior credibilidade na esfera pública e com que esses benefícios se transformem em lucro para os empresários. As organizações, por si só, não têm objetivos de lucro, são por definição e na prática “entidades privadas sem fins lucrativos”. Porém, elas capitalizam dinheiro para o empresariado, convencendo-o a fazer *marketing*, já que assim se vende mais; elas ajudam a dar maior legitimidade ao empresariado, quando realizam ações com seu apoio; elas ajudam a fazer repercutir na sociedade o apoio empresarial, quando realizam ações educacionais, canalizando problemas muito localizados como, por exemplo, a formação da mão-de-obra, etc. Elas são assim um caminho indireto para obtenção de lucro. Para além do lucro imediato, ao possibilitar que o empresariado interfira nas políticas educacionais de forma legitimada na sociedade, as organizações possibilitam também que os empresários exerçam influência com sua forma de

⁹ Segundo Offe (1984), ao contrário do trabalho que tem somente uma forma de organização para defender seus interesses, no caso do sindicato, o capital tem sob seu comando três diferentes formas de ação coletiva: a própria firma, a cooperação informal e a associação dos empregadores ou de empresas.

ver o mundo e a educação, que estabeleçam padrões de socialização escolar de acordo com as necessidades e interesses do mercado.

O crescimento da influência do empresariado nas políticas sociais, particularmente nas políticas educacionais, ocorre sob diferentes ângulos. As organizações empresariais criaram uma estrutura de análise de dados que fomenta seus censos; os balanços sociais; as publicações de autores do meio empresarial; a promoção de instituições e os sistemas educacionais; os gestores e os professores, com premiações baseadas em determinados padrões de gestão e de qualidade - algo que vem ocorrendo dentro de uma lógica organizacional: intervir na gestão pública.

A influência das organizações empresariais ocorre também por meio do desenvolvimento em pesquisas, em que a principal característica é a elaboração de diagnósticos, seguidos de análises e propostas de intervenção nas políticas, o que comumente resulta em publicações.¹⁰ Há um saber que é produzido nas organizações, direcionado para as políticas sociais fora dos centros acadêmicos e do poder público, o que significa dizer que os empresários estão ocupando tanto a posição de organização e gestão do capital como também das políticas públicas.

Por meio das organizações, os empresários movimentam recursos no sentido de difundir também um “saber” próprio de suas experiências para o desenvolvimento de ações educacionais. Esse saber vem-se manifestando nas estratégias e ações político-educacionais materializadas na elaboração e na gestão de programas e projetos, no monitoramento e avaliação de resultados etc.. As ações idealizadas e realizadas pelas organizações empresariais são comumente disseminadas como eficientes, como econômicas, que tem impacto na gestão etc., adquirindo assim um determinado “valor social” diante da opinião pública. É também por meio desse conhecimento, respaldado nos programas e projetos que os empresários, intermediados pelas organizações, estão participando das políticas educacionais. Nesses aspectos, a mídia tem sido uma forte aliada do associativismo empresarial, pela divulgação que tem feito das experiências educativas realizadas por pessoas voluntárias e por instituições do setor privado.

Os empresários estão participando do governo da educação de forma muito diversificada, na medida em que agregaram novos interesses, pulveriza-

¹⁰ Ver, por exemplo, a publicação do Banco Itaú em parceria com o Unicef, intitulada “Educação para a inclusão: a parceria Itaú-Unicef”.

ram-se, subdividiram-se e articularam distintas alianças. Estes atores, que já existiam antes, apresentam-se de forma nova na esfera da educação pública. Nesse mesmo contexto o Estado fortaleceu a Responsabilidade Social Empresarial por meio da regulamentação do “Terceiro Setor” na gestão das políticas, adaptando ao novo formato o que tradicionalmente vinha acontecendo: a manutenção de uma histórica relação entre Estado e setor privado no campo das políticas sociais.

No campo das relações há uma forma diversificada com que os atores se relacionam, tanto o poder público com as organizações do empresariado como essas entre si, como essas e demais organizações sociais etc., o que contribui para pluralizar as formas de governar a educação, tendo como ponte as políticas educacionais também pulverizadas. Nestas relações, apesar das especificidades, as organizações empresariais estão centrando força na qualificação da gestão pública, em particular na gestão educacional; no convencimento das empresas para o uso da Responsabilidade Social; no apoio técnico e financeiro às outras organizações da sociedade civil; e no incentivo à prática do voluntariado.

Neste sentido, alguns traços das organizações podem ser elencados, para fins de caracterizar de um modo geral a ação empresarial na educação pública no Brasil :

1. as organizações estão atuando com visão de gestão pública, por meio da oferta de serviços e da elaboração de demandas para o Estado. No caso do Brasil, há uma tendência às práticas indutivas, no sentido de fazer com que o poder público implemente as políticas, assim como algumas das organizações agem diretamente junto ao poder público;
2. diferentemente da filantropia tradicional, que estava orientada para a assistência, as organizações atuais estão mais voltadas para o “social”, particularmente em relação à educação, no Brasil as organizações se mostram mais preocupadas com os indicadores educacionais;
3. anteriormente, as organizações respondiam apenas a demandas externas e suas ações eram mais dispersas; mas, após a regulamentação do “Terceiro Setor” por parte do poder público, suas ações estão mais focalizadas, devido principalmente à possibilidade de criação de seus próprios programas e projetos e à participação em programas e projetos do Estado;
4. algo comum ocorre também em relação a uma preocupação atual, por parte das organizações, com o monitoramento e a avaliação de impacto das ações, talvez devido ao fato de a gestão privada agir em função da eficácia e dos resulta-

dos imediatos;

5. no que diz respeito às ações, estas eram definidas, na maioria das vezes, unilateralmente, baseadas em critérios individuais de iniciativa de algum gerente ou diretor de empresa, enquanto atualmente as organizações agem em forma de co-responsabilidade de projetos e por meio de alianças e estratégias institucionais;

6. como as iniciativas eram individuais, os recursos aportados eram basicamente dinheiro ou bens materiais e davam-se mais no nível gerencial, enquanto atualmente envolvem múltiplos recursos e atores.

As características aqui apresentadas evidenciam que as organizações empresariais passaram por um processo de redefinição para sua adaptação às novas estruturas do capitalismo, arregimentadas por uma ordenação institucional por parte do Estado. Isso evidencia que mesmo a obtenção do lucro só é possível se estiver associada a outros fatores que transcendem o aspecto econômico. Nesse processo, os empresários utilizam a educação como espaço de participação no Estado, como de obtenção de lucro e como forma de repassar um saber que os legitimam na sociedade.

Essas mudanças vão aparecendo de diversos modos, em fases distintas, pois o que preponderava em períodos anteriores era uma tradição filantrópica que consagrou muitas iniciativas na educação com característica de benevolência, vinculadas a iniciativas individuais ou a instituições religiosas de vários tipos. Neste momento, as organizações afastaram-se mais dessa ideologia da meritocracia, assumindo uma racionalidade pautada na eficácia, na eficiência e na gestão descentralizada, para que os meios cheguem aos fins a partir de determinados resultados alcançados, conforme metas anteriormente traçadas. É assim que as organizações empresariais mostram uma feição comum: sua lógica de funcionamento é por dentro da gestão das ações governamentais.

Referências

ACUÑA, Carlos H. The political economy of structural adjustment: the logic of support and opposition to neoliberal reform. In: SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H.; GAMARRA, Eduardo A. (Org.). *Latin American political economy in the age of neoliberal reform: theoretical and comparative perspectives for the 1990s*. United States of America: North-South Center/University of Miami, 1994.

BARROSO, João. *Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada*. Lisboa: ASA, 2003.

BIANCHI, Álvaro. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). *Antropolítica*, Niterói, v. 16, n. 16, p. 101-122, 2004a.

_____. *O Ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*. Tese (Doutorado) - Campinas, São Paulo: Instituto de Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004b.

BORON, Atílio. *Estado, capitalismo y democracia em América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional Federal nº 14, de 12 de novembro de 1996. Cria o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ***Diário Oficial da União***. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2002. In: *Estudos e Pesquisas Informaçãõ Econômica, nº 4*. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. ***Diário Oficial da União***. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta a Emenda Constitucional nº 14 e dispõe sobre a organização, distribuição, fiscalização e controle do FUNDEF. ***Diário Oficial da União***. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. ***Diário Oficial da União***. Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BUFFA, Esther. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.

CUNHA, Luís Antonio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

_____. Educação Pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.) *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa* - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, nº 81, p. 33-44, maio 1992; São Paulo: Cortez, 1992.

DE MARINIS, Pablo. *Comunidad, globalización y educación: Algunas reflexiones acerca de la "desconversión de lo social"*. Argentina: UBA/Conicet, 2008. (Digital).

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP* - Coordenadoria de Comissão Social - CCS, São Paulo, nº 17, 1993.

FERNANDES, R. C. *Privado, porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUC-SP; Ação Educativa, 1996.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: Edunesp, 1996.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1944.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Org.). *Política e gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

_____. A escola média: um espaço sem consenso. *Cadernos de Pesquisa* - Fundação Carlos Chagas; Autores Associados, São Paulo, n. 120, nov. 2003.

LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da. (Org.). *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Unisal, 2005. Coleção Memória da Educação.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas pública: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 21, nº 55, nov. 2001.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, M. J. HADAD, S. (Org.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996.

UNICEF. *Educação para a inclusão: A parceria Itaú-UNICEF*. São Paulo: UNICEF, 2002.

Liliane Xavier Luz

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (FE/UNICAMP) e Professora da Universidade Estadual do Piauí (CCE/UESPI)

E-mail: luzliliane@bol.com.br
