

XIV Congresso Brasileiro de Sociologia
28 a 31 de Julho de 2009
Rio de Janeiro – RJ

GT 014 – OS LIMITES DA DEMOCRACIA

Estado, ONGS e movimentos sociais: disputas em defesa de direitos?

Sônia Pereira Barreto
Programa de Pós-Graduação em Educação - UFC

O propósito deste artigo é problematizar a presença das organizações não-governamentais (ONGs) na sociedade civil brasileira, suas relações com o Estado e os movimentos sociais, empreendendo um esforço para discernimento das atribuições e projetos que envolvem esses atores. As questões aqui apresentadas problematizam as relações entre esses personagens que atuam no cenário da criação e efetivação de direitos no Brasil, em especial, o direito social e humano à educação.¹

O exercício do direito à educação dos milhões de brasileiros requer políticas públicas contundentes e medidas bastante amplas, de natureza econômica, social, política, além das educacionais propriamente ditas. As medidas que o governo federal vem tomando – os vários programas educacionais e outros, como bolsa-família - ainda que venham diminuindo a pobreza e a desigualdade, não são o antídoto da produção de ambas². O quadro de problemas do sistema educacional brasileiro permite a afirmação seguinte: as leis versam, mas os direitos não são exercidos. A inscrição e o reconhecimento formal do direito à educação e sua proclamação – seja na Constituição de 1988, na LDB ou no Plano Nacional de Educação – não asseguram a efetividade de seu exercício.

Um desafio que se impõe aos movimentos sociais é compatibilizar o exercício do direito a sua proclamação, tentando responder, por exemplo, à questão: por que a educação, assegurada como direito pela Constituição de 1988 não é efetivada conforme versa a lei, como direito universal (igualdade de todos perante a lei) e como dever (obrigação legal) do estado? O direito é concebido, no entanto, para além do aparato legal, embora esse seja considerado e valorizado (Telles, 1999). Explicito, também, a concepção de movimentos sociais que movimenta esta reflexão:

Movimentos sociais são compreendidos como “um conjunto mais abrangente de práticas sociopolítico-culturais que visam à realização de um projeto de mudança (social, sistêmica ou civilizatória), resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis). É o entrelaçamento da utopia

¹ Estas questões fazem parte de uma pesquisa em curso que busca articular essa discussão com as políticas de educação para jovens e adultos.

² “Pesquisa da FGV mostra que, entre 2005 e 2006, cerca de 560 mil cearenses deixaram de ser miseráveis, uma redução de 17%. Mesmo assim, no Estado 36,05% dos habitantes estão na faixa de miséria: 2,95 milhões de cearenses vivem com menos de R\$125/mês”. (O Povo, 560 mil deixam a linha da miséria. Economia, p.26, 20 set.2007)

com o acontecimento, dos valores e representações simbólicas com o fazer político, ou com múltiplas práticas efetivas. Pode-se, pois, falar dos movimentos pela paz, ecológico, feminista, negro, de direitos humanos, de democratização da esfera pública, de combate à pobreza ou exclusão social e assim por diante. Portanto, movimento social é a síntese de múltiplas práticas, produto das articulações de sujeitos e associações civis.” (Scherer-Warren, 1999, p.15-16)

O direito somente se institui se disputado na esfera pública, pelas classes sociais e atores que a compõem, pelos grupos que buscam sua efetivação em um âmbito de interação entre a sociedade civil e o Estado.³

Uma forma de exercer o direito pode começar com a disputa de seu significado no mesmo âmbito semântico do Estado, o qual prometeu uma modernização, nela se incluindo a educação universal, que não se cumpriu e, portanto, deve ser cobrada pela sociedade.

Segundo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a educação deve ser universal, acessível a todos – às populações negras, ou indígenas, presidiários ou não, crianças, jovens e adultos. Concebida como direito humano, a educação é direito indivisível, isto é, deve ser exercido em sua totalidade – por exemplo, além da garantia de vagas, o ensino deve ter qualidade e atender às necessidades e às especificidades dos diferentes grupos sociais. Além dessas características, como direito humano, a educação é interdependente e justiciável, ou seja, todos os direitos são igualmente importantes e só podem ser exercidos se todos os outros são respeitados e, “como não são concessões ou favores, podem ser exigidos na Justiça” (Ação Educativa: 2005, p.11-12).

Ao concebermos o direito a partir dessa confluência de referências – acordos e convenções internacionais, Carta Constitucional de 1988 e no âmbito das lutas sociais – podemos identificar sua construção tanto vinculada às garantias formais inscritas nas leis e nas instituições, quanto à forma como a sociedade problematiza e demanda suas necessidades no âmbito da política, alcançando uma compreensão que tem direito a ter direitos (Telles: 1999).

³ Refiro-me a uma esfera pública que não se restringe ao estado e suas instituições, mas ao estado e aos mecanismos de participação - como os conselhos, que são espaços de composição híbrida criados por impulsos governamentais, além daqueles criados pela iniciativa da sociedade civil - os fóruns, comitês e redes etc.- sejam eles, frágeis ou dinâmicos.

Assim, a sociedade civil e o Estado são dois campos de atuação e defesa do direito humano à educação. O Estado deve ser compreendido como espaço contraditório, com interesses vários, no qual várias forças disputam a hegemonia, isto é, a direção de suas políticas; não se trata, portanto, de um bloco ou força homogênea. Não homogênea, tampouco, e com particularidades e contradições são as dinâmicas da sociedade civil; nela ideologias e interesses diversos também são veiculados. Quando são identificados interesses comuns a um determinado grupo e esse os torna reivindicações, configuram-se os movimentos sociais que, por sua vez, produzem mobilizações, disputam o fundo público, o ponto de vista moral, cultural e político.

Há indicações de que a sociedade civil brasileira vem se mobilizando. Os anos 1970 marcam o reinício de sua trajetória de organização política que, com altos e baixos e com períodos mais ou menos favoráveis às mobilizações, buscou soluções para a questão social e produziu conquistas. Desde então, todo tipo de articulação vem sendo inventado para que o direito humano à educação e outros direitos vinguem nestas paragens: educadores organizam-se em sindicatos e em outros espaços; fóruns, comitês, comissões e redes analisam e debatem estratégias que produzam políticas e resultados educacionais mais positivos, disputando em conferências municipais e estaduais o significado da participação e do próprio direito à educação; associações de moradores, conselhos gestores e populares, ainda que predominantemente apresentem-se frágeis, tornam-se, em determinados momentos, espaços de disputa pelo fundo público e possibilitam à sociedade civil articulação e elaboração de propostas a serem encaminhadas ao Estado.

De um modo geral, incontáveis iniciativas sociais pipocam na cena política brasileira: grupos de trabalhadores organizam-se em cooperativas e bancos populares, criando alternativas às dificuldades no mundo do trabalho; trabalhadores sem terra ocupam áreas para que se faça cumprir a função social da propriedade, colocando a estrutura fundiária em questão e construindo propostas educacionais direcionadas à especificidade da população camponesa; negros e quilombolas lutam para manterem vivas e atuantes as tradições culturais, vivendo e produzindo segundo suas escolhas; ambientalistas organizam-se em defesa de um mundo limpo, saudável e

sustentando; jovens articulam-se em experiências educativas que valorizam seus pontos de vista, denunciando o consumismo e o racismo e buscando soluções para o desemprego e a violência.

Esse pequeno inventário de práticas organizativas sugere que, para além da imensa diversidade de atores sociais, esta é uma sociedade inquieta, indignada e insatisfeita com a direção que vem sendo dada ao desenvolvimento ou à “globalização”. São movimentos que expressam, cada um ao seu modo, o descontentamento com um projeto que não alcança igualmente todas as classes sociais e, ao contrário, as seleciona, tornando a estrutura social ainda mais hierarquizada em nosso país.

Tais movimentos, inseridos numa sociedade de mercado, cuja economia era regulada pela ação do Estado – que bem ou mal se direcionava para a instituição de políticas inclusivas, as quais deveriam atender as demandas sociais, vistas como direitos – agora enfrentam o desafio de equacionar as questões sociais; questões essas aguçadas pelo novo contexto da mundialização do capital, caracterizado, dentre outros fatores, pela financeirização da economia, veloz desenvolvimento tecnológico, concentração da riqueza social em mãos de corporações transnacionais e interferências profundas nas decisões sobre o modo de vida das populações (locais), inclusive decisões relativas à educação. (Sader: 2005)

Então, pode-se fazer uma indagação: se estado e sociedade civil são espaços de defesa do direito à educação, como mencionado, quais atribuições ou projetos os diferenciam? Avalio que as relações entre o Estado e a sociedade civil emergem como um ponto nevrálgico das lutas pelos direitos, no Brasil, hoje, quando aquele tem como governante um representante do Partido dos Trabalhadores, visto por setores dos movimentos sociais como neoliberal, portanto, como instrumento de desmonte de direitos. Nessas relações, as lógicas ou racionalidades que movem os atores precisam ser explicitadas e apreendidas em uma análise. Um caminho é a identificação e exame das parcerias firmadas, pois é possível supor que essas, conscientemente ou não, vinculam-se a projetos sociais. Outro ponto problemático – outra face da moeda – e desafio aos movimentos sociais e ao próprio Estado que se pretende moderno e democrático diz respeito ao nosso

modo de ser, aos traços característicos de nossa cultura, dos quais tratarei mais adiante.

A partir dos anos 1970 novos sujeitos sociais entraram na cena histórica brasileira e recorrendo às matrizes discursivas de instituições que lhes impingiram suas marcas e orientações políticas – a Igreja Católica e, mais especificamente, a Teologia da Libertação, o marxismo e o sindicalismo – produziram falas e práticas fincadas em princípios e valores tais como igualdade, justiça social e cidadania (Sader: 1988). Ainda que tais princípios, especialmente a igualdade, operem mais como referências simbólicas do que como efetivo exercício no plano da realidade concreta, são referências democráticas que se filiam a um corpo ideológico vinculado à história das lutas por direitos.⁴

Emergiram, igualmente, nesse período, de ditadura militar, de forma sutil e tímida, as ongs, nem empresariais, nem estatais. Em um primeiro momento, atuavam como entidades de assessoria jurídica ou política (ou de formação dos militantes e lideranças sociais) aos movimentos sociais, como mediadores das relações do estado com a sociedade civil. A essas ONGs Francisco de Oliveira (2002) denomina “cívicas”, pois têm clara vocação democratizante e diferenciam-se daquelas de caráter filantrópico que tiveram grande expansão nos anos 1990.

Segundo Oliveira, tais ONGs “não nasceram apenas como substitutos dos partidos, num quadro estreito: isso também é verdade, mas a marca específica do nascimento está muito mais ligada à crescente complexidade da sociedade brasileira”. Os projetos recebiam financiamento de fundações internacionais, de outras ONGs, as quais imprimiam suas visões acerca dos problemas mundiais e locais. As relações internacionais tinham importância tanto do ponto de vista financeiro - pois os setores privados locais não se dispunham a financiar trabalhos dessas entidades - quanto no que diz respeito às “importações de questões que viriam a colocar a sociedade brasileira em compasso com sua crescente e nova complexidade”, questões de gênero e ambientais, por exemplo. (Oliveira: 2002, p. 52).

⁴ Não defendo a idéia de que esses setores são portadores somente de virtudes políticas; ao contrário, advogo o ponto de vista que compreende ser a sociedade civil atravessada por contradições, portanto, não escapa da possibilidade de produção e reprodução de práticas autoritárias e corporativas ou particularistas.

Em fins dos anos noventa e atualmente, com o predomínio das idéias e políticas ditas neoliberais, que apregoam restrições à ação estatal em áreas sociais, com vistas a tudo tornar mercadoria, esse formato organizacional da sociedade civil – associação privada sem fins lucrativos – passou a ser denominado terceiro setor (nem mercado, nem estado) e a elaborar e executar projetos de várias naturezas, em boa parte financiados por recursos captados tanto do setor empresarial, como de outras ONGs (internacionais), de outros estados (países especialmente europeus), de agências multilaterais (BIRD, ONU, Comunidade Européia), além do próprio Estado brasileiro.

A partir desse período, a forma mais comum de financiamento das ONGs foram as “parcerias” da sociedade civil com o setor empresarial e com o Estado, já mencionadas; parcerias essas que não escapam de questionamentos, se considerarmos os compromissos dos envolvidos com efetivas mudanças econômicas, sociais ou políticas. Uma avalanche de ONGs com o objetivo de tratar de “questões sociais” se esparramou no cenário dos movimentos sociais. No entanto, as ONGs cujas práticas são norteadas por princípios políticos fundados na justiça social e autonomia política face ao Estado ou aos interesses do mercado expandiram-se em número muito menor àquelas comprometidas com lógicas outras – interesses eleitorais, mercantis ou privados (Caccia-Bava: 2000).

Concomitantemente a essa expansão de ONGs, no interior das quais, certamente, há aquelas que apresentam lado “virtuoso”, que busca uma sociedade justa, assistimos a um arrefecimento das energias utópicas, que expressa o sentimento de impotência e de incapacidade de gestar e gerir a transformação. É a esse processo que os cientistas políticos e filósofos denominam “crise da política” – a colonização do estado pelo mercado e a dificuldade de buscar coletivamente as soluções para as questões nos afligem (Nogueira: 2001).

No campo das ONGs, há setores que entendem que ONGs e terceiro setor não pertencem à mesma rede de interesses e propósitos; aquelas teriam compromissos com a ética, justiça e cidadania, enquanto o segundo, re-significando esses princípios, atuaria com vistas a disputar fatias do mercado, enfim, com olhos voltados ao lucro (Landim: 2002). Todos, porém, se autodenominam ONGs, o que faz parecer que temos ONGs e ONGs.

Assim, caberia a ambos indagar sobre outro ponto que permitiria à análise apreender a lógica que move esses atores, ou seja, perguntar sobre a representatividade de que se investem, ou seja: a quem pretendem representar? É plausível questionar o discurso sobre cidadania do terceiro setor quando esse fala em nome da “comunidade” ou quando anuncia que desenvolve projetos que visam atender interesses da coletividade: a qual coletividade ou comunidade refere-se? A todos, universalmente? Certamente, não. Quem ele, terceiro setor, representa? Quais interesses tem? Está vinculado a quais experiências participativas ou a qual projeto de sociedade?

Ainda problematizando pergunto: a emergência e a proliferação de ongs são evidências de que problemas sociais estão sendo efetivamente enfrentados, atendendo à lógica ou ao princípio da justiça e da igualdade, portanto da criação de direitos? Ou sua racionalidade, os recursos e metodologia que operam revertem-se em benefício da acumulação, atendendo aos imperativos do capital? Que ONGs são essas? Ainda que consideremos que as ONGs que se recusam a ser reconhecidas como terceiro setor – como as filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), por exemplo – sejam coerentes com os princípios democráticos que defendem, a visibilidade e o impacto educativo de suas ações não são prevaletentes no universo das ONGs brasileiras. Elas são numericamente muito inferiores às “ONGs” vinculadas ao terceiro setor. No Brasil, segundo estudo realizado em 2004 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), em 2002, havia cerca de 276 mil organizações sem fins lucrativos, empregando aproximadamente um milhão e meio de pessoas; organizações muito heterogêneas entre si, que tanto abrangem hospitais, escolas, universidades, fundações patronais e profissionais como entidades de cultura e recreação, meio ambiente, desenvolvimento e defesa de direitos (ABONG: 2007).

Segundo a ABONG,

“De modo geral, o conjunto das associações e fundações brasileiras é formado por milhares de organizações muito pequenas e por uma minoria que concentra a maior parte dos/as empregados/as das organizações. Cerca de 77% delas não têm

sequer um/a empregado/a e, por outro lado, cerca de 2.500 entidades (1% do total) absorvem quase um milhão de trabalhadores/as. Esse pequeno universo é formado por grandes hospitais e universidades pretensamente sem fins lucrativos, na sua maioria, entidades filantrópicas (portadoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, que possibilita a isenção da cota patronal, devida em razão da contratação de funcionários e prestadores de serviços). As organizações voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos, para a promoção do meio ambiente e para o desenvolvimento rural, perspectivas de atuação em que as ONGs se enquadram, perfazem um pequeno grupo de organizações dentro do universo associativo brasileiro. Contudo, esse grupo teve um crescimento grande na última década, tendo triplicado seu número, entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 2.800 organizações para aproximadamente 8.600 em seis anos.” (ABONG: 2007)

Verifica-se, simultaneamente ao surgimento do terceiro setor, o esboroamento de comunidades e de espaços associativos de bairros. Mera coincidência? Não. Uma explicação para tal esboroamento requer o exame de uma conjugação de fatores, inclusive a reprodução de práticas autoritárias e clientelistas por setores dos próprios movimentos sociais. Porém, uma explicação parcial pode ser formulada: a partir do momento em que o Estado, atendendo às exigências das agências várias (inclusive das que monitoram a dívida externa), recuou em suas obrigações universalistas, os grupos mais vulneráveis, mais pobres e desassistidos por esse ente passaram a ser assistidos por ONGs ou terceiro setor. E esse último cumpriu um papel que certamente já fazia parte de nosso universo simbólico, especialmente dessas populações “vulneráveis”, ou seja, cumpriu o papel do provedor, configurando relações paternalistas que tanto imobilizam como nutrem, de velhas raízes em nosso imaginário.

Muito frequentemente, o empresariado, através de suas fundações ou ONGS, premia iniciativas (com os disputados selos) ou desenvolve seus projetos sociais – projetos do terceiro setor - trazendo para o seu discurso os mesmos termos usados pelo campo das ONGs “cívicas”, imprimindo sua lógica de eficiência e eficácia, reforçando a idéia de que o Estado é ineficiente e incapaz de garantir direitos, justiça e cidadania, prerrogativas que se situariam, então, na alçada do mercado, do privado (Paoli: 2003). Porém, mais grave do que a captura do discurso outrora elaborado pelos movimentos sociais é a convivência da sociedade com o encolhimento da

esfera pública e da criação de direitos, pois se o empresariado e mesmo as pequenas ONGS proporcionam acesso a bens materiais e simbólicos que historicamente resultaram de lutas sindicais e populares, a questão subliminar que se coloca ao “vulnerável” é “por que lutar para conquistá-los?”. Essa, a meu ver, é a mais nefasta consequência da ação da sociedade civil “organizada” como terceiro setor na contemporaneidade brasileira, pois desobriga o Estado inclusive a aparecer como um campo político para onde devem ser dirigidas demandas e reivindicações.

Acrescente-se a tal situação a tradição estatal brasileira - um Estado cujos governos sistematicamente neutralizaram potencialidades emancipatórias, recorrendo a práticas clientelísticas e despolitizadoras das populações da cidade e do campo – para termos à nossa frente um desafio teórico e prático de grande porte.

Em face de tal *imbròglio*, poder-se-ia asseverar que, a exemplo dos países do capitalismo central, o estado periférico também está em processo de nova configuração, está em processo de ampliação, nos termos de Gramsci, e que não há problema, pois tudo se movimenta em função do fundo público e os recursos das ONGs e do Estado teriam a mesma destinação – políticas visando o bem-estar (educação, saúde, assistência social a crianças, jovens e idosos). Impõe-se, então, outro questionamento: há transparência e acesso às informações sobre os projetos de organizações que, já que se pretendem operando na esfera pública não estatal, deveriam disponibilizá-las à sociedade e ao controle público?

Se dificuldades já existiam para os movimentos sociais, agora elas tornaram-se maiores, pois tais movimentos também se vêem enredados nessa teia. Isso mesmo: movimentos sociais e ONGs, muitas vezes sem que se possa distinguir uns e outros, passaram a “oferecer assistência” aos grupos “vulneráveis”. Os movimentos sociais, para não perderem o pé na disputa semântica e política pela “participação” ou “cidadania”, precisam então de “personalidade jurídica” ou, em outros termos, devem institucionalizar-se. Aparecem publicamente com duas faces, a da mobilização e a da instituição. Muitos se perdem na institucionalização, arrefecendo-se a capacidade mobilizatória, até porque movimentos são movimentos! O Movimento dos

Trabalhadores Sem Terra (MST) parece ser, dentre os mais visíveis, o sujeito coletivo que consegue conviver de forma mais coerente com ambas as faces.

Ainda que corra o risco de dicotomizar a reflexão sobre o Estado e a sociedade civil, pergunto: não seria do Estado, segundo a Constituição de 1988, a atribuição de oferecer assistência, executar projetos, assegurar direitos, enfim, exercer a regulação? E à sociedade civil, em convergência com a ação de representantes estatais - em conselhos gestores, por exemplo - elaborar, planejar democraticamente as políticas sociais, além de exercer o controle público? Afinal, no Brasil, rompendo com uma tradição secular, o tratamento da “questão social” - através de políticas “públicas”, proteção social ou regulação - não mais diz respeito adstritamente à esfera privada ou caritativa, mas ao estado, posto que desde a Constituição “cidadã” configura-se como direito, portanto, como obrigação estatal!

A sociedade brasileira, desde que se instituiu como tal, luta por reconhecimento de alteridades e por direitos. O Estado, por sua vez, tem uma presença forte no cenário de tais lutas, seja para desmantelá-las sob repressão, seja para neutralizá-las, incorporando-as nas leis com o papel timbrado de alguma personalidade política e transformando conquistas em concessões de governantes ou políticos de carreira. No entanto, o que vem ocorrendo na sociedade brasileira, isto é, a assunção de obrigações estatais pela sociedade civil, tanto guarda relação com a maior ou menor capacidade de mobilização dessa sociedade como com a redefinição de atribuições institucionais, levada a termo pelos governos das últimas duas décadas, nas três esferas.

Esse novo contexto sugere a pergunta seguinte: o Estado está atendendo a todos, universalmente, como versa a Carta Constitucional? Ou está direcionado ao atendimento de interesses - inclusive através de projetos das ongs e/ou do terceiro setor - exclusivamente do capital, particulares? Afinal, quais atribuições cabem ao estado democrático, de sorte a assegurar aquelas características dos direitos humanos, a saber, a universalidade, a indivisibilidade, a acessibilidade?

Cabe ainda perguntar: é da sociedade civil a competência de atuar como estado, retirando do mesmo a atribuição histórica imposta pelos movimentos sociais? É aceitável a ponderação de que a sociedade deve

cumprir a sua parte. Mas é dela, da sociedade, a responsabilidade pela execução de projetos sociais, grandes ou pequenos, educacionais ou de geração de renda, por exemplo? É comum ouvirmos em debates que a sociedade não pode manter-se à espera do Estado. Ainda que venhamos a concordar com tal argumento, cabe ainda questionar: não caberia à sociedade civil a proposição de alternativas, a interferência na definição de políticas governamentais, em seus orçamentos, por exemplo, imprimindo sua marca e intencionalidade, através de processos participativos na esfera pública? Compete à sociedade civil, através das ONGs, alimentar a voracidade dos interesses particulares, de empresas ou grupos políticos corporativos, que recorrem a esse público não estatal – pois há outro! - para usá-lo em suas peças publicitárias, nutrindo o *marketing social* que visa o alcance de maior lucro?

Entramos, então, no segundo ponto problemático, já tangenciado anteriormente – os traços da cultura política brasileira, concebida como o conjunto de práticas e idéias que marcam o nosso modo de ser, de pensar e de agir, que se relacionam com as instituições e com a política, enfim. Se observarmos essa cultura política conjugada à orquestração privatista sofrida pela sociedade brasileira a partir dos anos 1990 - a qual fortaleceu a idéia de incompetência e incapacidade do público (estatal) e, em contrapartida, de indiscutível competência do privado - os desafios tornam-se incomensuráveis. Preocupada com as dificuldades que se apresentam para a democracia no Brasil, Marilena Chauí (1994) dá destaque a dois ingredientes que dificultam sobremaneira uma convivência democrática em nossa sociedade: a violência e o autoritarismo.

Ao contrário daquilo que nos atribuímos – pacíficos e democráticos - somos uma sociedade violenta e autoritária. Violenta quando não respeitamos os direitos dos outros, pensamos nos nossos direitos. Assim, pensando no público como espaço, portamo-nos no mundo público, nas situações cotidianas, como se esse privado fosse; nas filas de atendimento das agências estatais, por exemplo, não é incomum um servidor público agir como dono do cargo que ocupa e tratar inadequadamente o indivíduo que demanda um direito; outro exemplo: a rua ou o transporte coletivo, como espaços públicos, exigiriam um uso parcimonioso, curvando-se a regras que os tornem

efetivamente da coletividade, com permissões e restrições. Ocorre que o público é tomado como de ninguém, podendo assim, ser utilizado sem o respeito devido – jogando lixo que entope bueiros, furando filas do transporte coletivo, aumentando o volume do som do automóvel até estourar tímpanos alheios. Essas são ações violentas, com as quais convivemos, além daquelas que comprometem a integridade física dos cidadãos e que atualmente causam espanto, pois atravessaram as fronteiras do *apartheid* social e bateram às portas de todos os estratos sociais.

Agregando a esses traços o nosso arraigado autoritarismo social, enfrentamos grandes dificuldades para nos afirmarmos como sociedade democrática. O autoritarismo evidencia-se nos lugares sociais rígidos, na estrutura social hierárquica; por exemplo, no elevador de serviço, na frase “cada macaco no seu galho” (Dagnino: 1994). E o tiro de misericórdia que parece anular qualquer frestinha de democracia encontra abrigo na célebre frase estudada por Roberto Da Matta (1997) – “você sabe com quem está falando?” – sacada pelo super-cidadão brasileiro quando esse sente-se interpelado (por uma autoridade policial, por exemplo) a proceder impessoalmente no mundo público. Trata-se de um bordão denunciador de um modo de ser que revela uma sociedade estruturada a partir de padrões hierárquicos, que compreende a existência de um mundo para os que podem e outro para os que não podem, os que mandam e os que obedecem.

A quem caberia impulsionar a mudança desse perfil cultural, desenhando-o com traços publicistas? Ao Estado? À sociedade civil, movimentos sociais e suas ONGS? A todos esses atores? Entendo que todos eles podem contribuir com sua parcela. Quanto aos movimentos sociais, cabe-lhes o papel de exercer a crítica social e política, operar como consciência social, preservando a autonomia que lhes permitiu florescer – com relação a interesses particulares e ao Estado, posto que a este último, ainda que em vias de reconfigurações, insisto, compete viabilizar o bem-estar e a proteção aos cidadãos (Nogueira: 2001). Cabe ainda aos movimentos sociais exercer o controle social das políticas governamentais e atuar segundo uma racionalidade coletiva e não somente individual; de fazer a política dos cidadãos, aquela que busca coletivamente solucionar os problemas da

coletividade (Nogueira: 2000), fazendo surgir pois a fala que disputa a parcela dos sem-parcela na divisão da riqueza social (Rancière: 1996).

Os traços culturais, aliados às circunstâncias econômicas e políticas atuais, dificultam a caminhada nessa direção. As dificuldades postas aos movimentos sociais - para lidar com governos que se situavam à esquerda no espectro político e que vêm se revelando pragmáticos e aprisionados pelos compromissos com as agências internacionais do capital - interpelam todos os seus atores a analisar e discernir quais são mesmo suas atribuições.

Como ser autônomo se meu patrão (parceiro?) é o Estado (ou a Fundação ou Instituto ligado determinada empresa), estaria perguntando o dirigente da ONG, Como manter a autonomia política e intelectual se, ainda, em nossos bairros, reinam os cabos eleitorais; se conselhos gestores são apropriados por governantes, fazendo cair por terra mecanismos constitucionais que deveriam auxiliar no processo de democratização social e política, como os Conselhos Gestores? A propósito de tais indagações, pude registrar, em pesquisa sobre a educação no Ceará, duas experiências interessantes, que propiciam expectativas positivas com relação ao Estado e à sociedade civil e que passo agora a relatá-las.

É fartamente sabido que a escolarização de crianças, jovens e adultos nas escolas públicas brasileiras vem apresentando índices, de um modo geral, insatisfatórios. O analfabetismo escolar surge como evidência dos resultados dessa escolarização e está a afligir professores, pais, educandos e gestores. Pesquisa de avaliação realizada pelo Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar⁵ traz diagnóstico preocupante e revela

⁵ O Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar é composto por representantes da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais), do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência), SEDUC (Secretaria Estadual de Educação do Ceará) e UFC (Universidade Federal do Ceará). A referência aqui feita a problemas das escolas públicas e não das privadas não quer dizer concordamos com as visões estereotipadas sobre o público e o privado, tais como: instituições privadas oferecem serviços com qualidade superior aos das públicas. Tal assertiva é trabalhada ideologicamente pelo senso comum, pela mídia, que recorrendo à repetição, a torna “verdade” e a naturaliza. Se considerarmos ainda as análises dos movimentos sociais, no entanto, simultaneamente ao discurso há o fenômeno da “minimização” do estado, operado a partir da diminuição de aportes financeiros às políticas educacionais, o que, aí sim, estaria incidindo sobre a qualidade da educação ofertada pelo sistema público. Não reunimos dados sobre as escolas privadas que permitiriam aprofundar o debate, mas é mister lembrar que a cultura política que não valoriza o público fortaleceu-se com as idéias hegemônicas neoliberais, segundo as quais o privado é eficiente por si só, assim como o público, por si só, é perdulário e ineficiente.

que assimetrias sociais e regionais vêm se reproduzindo no sistema educacional.⁶

O estudo mostra que o analfabetismo escolar em escolas públicas cearenses, fenômeno que se caracteriza pelo desenvolvimento insatisfatório das habilidades de leitura, escrita e compreensão, alcança alunos de todas as séries e o quadro revela, por exemplo, que 33% das crianças avaliadas – alunos da 2ª. série, na sua maioria com 7 e 8 anos de idade – não conseguiram sequer ler um texto escrito e 44% não conseguiram produzir um texto escrito. Os estudantes que puderam ser considerados alfabetizados nas três dimensões avaliadas, ou seja, na oralidade, compreensão e produção de texto, alcançaram 16% dos pesquisados (Marques: 2006).

Essa investigação apresenta dados que permitem afirmar: se não forem tomadas severas medidas para o alcance de uma educação de qualidade a produção da “clientela” de jovens e adultos para os cursos de EJA já se encontra em franca expansão⁷. A boa notícia é que esse estudo (que não trabalha com amostra, mas com todo o universo das escolas que venham a aderir a um protocolo de compromissos) já intervém nas escolas e tem ampliado o número de municípios participantes: de 45 em fins de 2007 saltou para a totalidade (184) dos municípios cearenses. Preocupado em orientar os gestores para a reversão desse quadro, esse trabalho instrumentaliza as equipes de funcionários das secretarias municipais, a fim de que elas próprios qualifiquem-se para realizar as avaliações; e insere no protocolo assinado pelos prefeitos o compromisso com concursos, fato que poderá minimizar a rotatividade de funcionários após eleições de novos governantes.

Espero ter ilustrado minimamente uma forma, dentre muitas, de instituir direitos: construindo uma sinergia de ações entre Estado e sociedade civil. E o Estado, aqui, protagoniza uma experiência que sugere eficiência e não incapacidade ou incompetência para tratar a problemática educacional! É certo que tal perfil é o mínimo que nós cidadãos devemos exigir. Mas é preciso lembrar que, ainda que em muitas questões sua presença seja uma quase

⁶ Em 2000, o índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, no Brasil, é 10,3% na zona urbana e 29,8% na rural. No Nordeste alcança 19,5% na zona urbana e 42,7% na rural (Brasil: 2004, p. 14).

⁷ Atualmente, 2009, essa experiência foi transformada em programa governamental com vista a diminuir os índices de analfabetismo escolar - o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

ausência, na contemporaneidade brasileira o Estado não é um ator do qual se pode prescindir. Ao contrário, é um instrumento imprescindível à consecução de uma trajetória social e política que venha a construir direitos. Ou é possível pensar que a “livre iniciativa” tem real interesse em dar fim à abissal desigualdade que impera na sociedade brasileira ou cumprir o preceito constitucional de direito universal à educação?

Trago ainda, para exemplificar, outra experiência cearense cuja trajetória vem se fazendo na direção da instituição do direito à educação, porém, com destaque para criatividade e iniciativa da sociedade civil. Trata-se de um movimento de jovens e adultos, denominado PRECE – Projeto Coração de Estudante, que teve início em 1994 numa comunidade rural, a partir do incentivo ao estudo de jovens e adultos que ali viviam e encontravam muitos empecilhos para freqüentar a escola a partir da quinta série, pois essa só era ofertada na sede do município, Pentecoste, situada a cerca de 80 km da capital. Um grupo de sete estudantes, com orientação de um professor universitário, cuja dedicação e contribuição tem sido decisiva para o êxito do movimento, passou a se reunir numa casa de farinha, com todas as precariedades imagináveis, trocando suas experiências escolares. Os jovens submeteram-se aos exames supletivos e foram aprovados; a experiência foi se tornando conhecida no município e ampliando o número de participantes.

A metodologia que foi sendo criada ou descoberta, segundo eles próprios, era a seguinte: quem sabe geografia passa a monitorar essa disciplina, aquele que se sente mais à vontade em matemática responsabiliza-se por repassar o que sabe aos colegas, e ao final de nove anos, essa metodologia – estudo em células - já vem sendo sistematizada e aperfeiçoada. Jovens da cidade também passaram a procurar o PRECE, pois em 1996 aquele primeiro jovem que retomara o estudo da quinta série fora aprovado em primeiro lugar no vestibular da Universidade Federal do Ceará. Porém, não se tratava apenas – o que já é bastante – de possibilitar o acesso ao ensino médio e à universidade: os jovens e adultos intuitivamente orientados por uma pedagogia crítica, comprometeram-se com o retorno às comunidades, mesmo e principalmente após a entrada na universidade, na capital (Fortaleza); viajando nos finais de semana ao município, trabalhando com os colegas na zona rural e urbana. O PRECE cresceu, desenvolve projetos em Fortaleza,

Apuiarés e Pentecoste e, para tal, institucionalizou-se. Embora enfrente problemas, nutre intelectual e politicamente a prática social de centenas de pessoas. Em menos de dez anos já passaram por ele cerca de 1200 jovens e adultos e aproximadamente 200 universitários encontram-se envolvidos com alguma atividade “precista”. A face movimentalista do PRECE revela-se nas reivindicações que faz à universidade – moradia escolar, transporte, dentre outras; revela-se igualmente quando parte de seus integrantes participa da vida política de Pentecoste, pautando discussões, realizando programa da rádio local, contribuindo para a criação do Conselho Municipal de Segurança e estimulando a criação do Fórum de Educação do município, no qual tem assento como membro da sociedade civil.

O relato sobre esse movimento social pode exemplificar uma iniciativa da sociedade civil que vem amadurecendo como possibilidade de tornar-se política pública – uma proposta experimentada e discutida em fóruns democráticos. Essa experiência pode também corroborar a leitura sobre a necessária presença do Estado na sociedade brasileira – com financiamento ou certificação dos jovens que demandaram a escolarização. Vale salientar que esses jovens viram-se como sujeitos que têm direito a ter direitos, tornaram-se cidadãos, exigindo que o Estado assim os reconhecesse.

Outro ator significativo no cenário das lutas pela educação de qualidade no Ceará é a Comissão de Defesa do Direito à Educação, que já completa dez anos. É formada por representantes de fóruns, de universidades, de ONGs comprometidos com a efetivação do direito à educação que não têm, porém, a pretensão de executar projetos educacionais, entendendo que essas são atribuições estatais. Essa Comissão vem conformando um campo político que se fundamenta na afirmação do direito humano à educação, interpelando o Estado para o cumprimento de sua atribuição constitucional e articulando-se em âmbito nacional e internacional em forma de rede com a Campanha em defesa do direito à Educação. Atua de forma autônoma em relação aos interesses privados e não se abstém de críticas ao Estado: recebe denúncias, faz diligências em escolas públicas, propõe formas outras de ação estatal, e torna públicas as precariedades e demandas das escolas e das comunidades. E tais demandas são negociadas quando essas comunidades estão mobilizadas. A meu ver, a Comissão de Defesa do Direito à Educação

expressa o lado criativo e incansável dos movimentos sociais, que buscam contribuir para a construção e fortalecimento de um campo ético-político, sem o qual o encolhimento da esfera pública deixaria no campo das coisas descartáveis, diga-se do capital, o destino de milhões de brasileiros.

Para concluir, insisto em um aspecto: o lado virtuoso da política e a instituição de direitos não se localizam somente em uma das pontas da dinâmica entre o Estado e a sociedade civil. Sociedade civil e Estado, movimentos sociais e ONGs são espaços imprescindíveis para a efetividade dos direitos em nossa sociedade. O discernimento das atribuições de cada um de seus atores, a identificação de suas lógicas, a vigilância crítica e a autonomia dos movimentos sociais podem ser ingredientes substanciais à cidadania, palavra tão disputada nos tempos atuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG <http://www.abong.org.br/> Acessado no dia 12/12/2007.

AÇÃO EDUCATIVA. (2005) Educação também é direito humano. São Paulo: Ação Educativa/Plataforma Interamericana de Direitos Humanos.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO. (1988) Constituição de 1988. República Federativa do Brasil. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil.

BRASIL. Ministério da Educação (2004) Referências para uma política nacional de educação do campo. Brasília: Ministério da Educação.

CACCIA-BAVA, Silvio. (2000) “O terceiro setor e os desafios do estado de São Paulo para o século XXI”. Cadernos ABONG. ONGs, identidade e desafios atuais. São Paulo, n.27.

CHAUÍ, Marilena. (1994) “São Paulo: violência, autoritarismo e democracia.” São Paulo: Revista Caramelo, n. 7, São Paulo, FAU/USP, 34-45.

DAGNINO, Evelina. (1994) “Os movimentos sociais e uma nova noção de cidadania”, in: E. Dagnino. (org.) Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 103-118.

DA MATTA, Roberto. (1997) Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. AÇÃO EDUCATIVA. (2001) Indicador nacional de alfabetismo funcional: um diagnóstico para a inclusão social. São Paulo: Instituto Paulo Montenegro/Ação Educativa.

LANDIM, Leilah. “Múltiplas identidades das ongs”. (2002) in: S. Haddad (org). Desafios para a cooperação na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fundação Peirópolis/ABONG, p.17-50.

MARQUES, C. & AGUIAR, R. R. & CAMPOS, M. O. C. (2006) Avaliação do nível de alfabetização das crianças matriculadas na 2ª série das escolas públicas do estado do Ceará. Fortaleza: UFC, mimeo.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. (2001) Em defesa da política. São Paulo: Editora SENAC.

OLIVEIRA, Francisco de. (2002) “Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização?”, in: S. Haddad (org.) ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, p. 51-62.

_____. (1999) “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. In: F. de Oliveira & M.C. Paoli (org.) Os sentidos da democracia. Petrópolis: Vozes.

PAOLI, Maria Célia. (2003) “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, in: B. de S. Santos. (org) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.373-414.

O POVO. 560 mil deixam a linha da miséria. Economia, p.26, 20 set.2007

RANCIÈRE, Jacques. (1996) O desentendimento: política e filosofia. São Paulo: Editora 34.

SCHERER-WARREN, Ilse. (1999) Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec.

SADER, Eder. (1988) Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e terra.

SADER, Emir. (2005) Perspectivas. Rio de Janeiro: Record..

TELLES, Vera da Silva. (1999) Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG.