

Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos

Maria Clara Di Pierro

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo

O artigo situa a Educação Básica de Jovens e Adultos no interior da reforma do ensino implementada no Brasil ao longo da década de 1990, analisando como as diretrizes de descentralização da gestão e do financiamento, a focalização dos programas e beneficiários, bem como a desregulamentação e privatização seletiva dos serviços se concretizam nesse campo educativo.

Avalia que a reforma educacional foi condicionada pelas metas do ajuste fiscal, o que acabou por redefinir o papel do Estado no financiamento e oferta dos serviços de ensino, levando a um deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas na promoção da educação de pessoas jovens e adultas. Destacam-se as tendências à proliferação de provedores e à multiplicação de programas de educação de jovens e adultos implementados em parceria entre agentes governamentais e não-governamentais. Essas práticas inspiram-se em diferentes significados atribuídos aos conceitos de *parceria* e de *serviço público não-estatal*, que comportam tanto uma visão econômico-instrumental quanto uma perspectiva de democratização da esfera pública.

Considerando essas diferentes significações e estratégias de concretização, o artigo analisa como o conceito de *parceria* vem sendo operacionalizado em três iniciativas federais de educação de jovens e adultos – o Programa Alfabetização Solidária, o Programa de Educação na Reforma Agrária e o Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional.

Palavras-chave

Educação de jovens e adultos – Políticas educacionais – Programas de alfabetização – Parcerias.

Correspondência:

Maria Clara Di Pierro
Rua Ministro Godoi, 657
apto. 53 – Perdizes
05015-000 – São Paulo – SP
e-mail: mcpierro@uol.com.br

Decentralization and partnership: an assessment of the education of youngsters and adults in the Brazilian educational reform

Maria Clara Di Pierro

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Abstract

This article examines the education of youngsters and adults within the educational reform implemented in Brazil during the 1990s, analyzing the fulfillment of the decentralization in this specific field of education as well the programs and beneficiaries, the deregulation and selective privatization of services.

Under this perspective, it is deemed that the educational reform was fettered by the goals of fiscal adjustment, a fact that resulted in the redefinition of the role of the State in the funding and offer of education services, producing a movement of the boundaries between public and private responsibilities in the promotion of education for young and adult persons. Tendencies are highlighted of proliferation of providers, and of multiplication of youngster and adult education programs conducted in partnership between governmental and non-governmental agents. Such practices are inspired in varying meanings attributed to the concepts of partnership and of non-governmental public services, admitting an economic-instrumental view as well as a perspective of democratization of the public sphere.

Considering these different meanings and implementation strategies, the article analyzes how the concept of partnership has been put in practice in three federal initiatives for the education of youngsters and adults – the Solidary Literacy Program, the Land Reform Education Program, and the National Plan for Professional Education and Qualification.

Keywords

Youngster and Adult Education – Educational Policies – Literacy Programs – Partnerships.

Correspondence:

Maria Clara Di Pierro

Rua Ministro Godoi, 657

apto. 53 – Perdizes

05015-000 – São Paulo – SP

e-mail: mcpierro@uol.com.br

A literatura recente sobre políticas educacionais na América Latina e no Brasil caracteriza os anos 1990 como um período de reformas nos sistemas públicos de ensino, reformas estas estreitamente vinculadas à conjuntura mais geral de redefinição do papel do Estado e ajuste macroeconômico implementado sob orientação de organismos financeiros internacionais e inspiração do pensamento neoliberal. Nesse contexto, as reformas foram regidas por premissas econômicas e procuraram sobretudo dotar os sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto possível nos gastos do setor público, de modo a cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal. Seguindo essa orientação, o objetivo explícito da reforma educacional implementada pelo governo federal brasileiro na segunda metade dos anos 1990 foi racionalizar o gasto público e redistribuí-lo entre os níveis de ensino, de modo a aumentar a eficiência interna do sistema, ampliando a cobertura, melhorando o fluxo escolar e elevando os níveis de aprendizagem dos alunos. Para atingir esses fins, a reforma educacional obedeceu aos vetores comuns às demais políticas sociais públicas, como saúde e previdência social: descentralização da gestão e do financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; e desregulamentação, que, nesse âmbito, implica a supressão ou flexibilização de direitos legais e a permissão de ingresso do setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado.

Este artigo analisa como algumas dessas diretrizes de política educacional se concretizaram no campo da educação básica de jovens e adultos, e confere atenção especial à difusão de programas desenvolvidos em parceria entre agentes governamentais e não-governamentais.

Descentralização da gestão e do financiamento

Diferentemente de outras modalidades da educação básica, o desenvolvimento do

ensino público para jovens e adultos no Brasil foi, desde suas origens, em meados do século XX, fortemente induzido pelo governo federal. De princípios dos anos 1950 até o final dos 1980, sob regime democrático ou autoritário, a União implementou sucessivas campanhas e programas de alfabetização e gerou estímulos financeiros e técnicos para que os estados e organismos da sociedade civil se ocupassem do ensino elementar dos adultos (Beisiegel, 1997; Haddad & Di Pierro, 2000a). Ao longo dessas quatro décadas, o ensino público no nível básico para a população jovem ou adulta pode ser caracterizado como *um serviço desconcentrado*, pois embora a oferta escolar fosse realizada predominantemente pelos estados ou em convênio com os municípios e organizações civis, a política educacional e o desenho dos programas eram definidos no âmbito federal e desenvolvidos em regime de co-financiamento. O Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), concebido em 1969 e implementado pelo regime militar entre 1971 e 1985, foi um caso extremo de programa territorialmente difuso, mas centralizado no plano político-pedagógico. Esse padrão se repetiu nos anos 1970 na implementação dos Exames Supletivos e dos Centros de Estudos Supletivos de frequência não-obrigatória, dentre outros programas (Vargas, 1984).

Tendo sido os principais provedores do ensino supletivo, os estados são ainda hoje os principais responsáveis pelo financiamento e pela oferta de educação escolar básica para jovens e adultos, assumindo a quase totalidade das matrículas pública do ensino médio e 47% na etapa fundamental do ensino, segundo o Censo Escolar de 2001. No transcorrer da década de 1990, porém, observou-se uma nítida tendência à municipalização do atendimento escolar aos jovens e adultos no ensino fundamental (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1. Brasil: Evolução da matrícula inicial de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental 1986/2001.

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privado	%
1986	1.059.197	7.466	0,7	781.835	73,8	79.421	7,5	190.471	18,0
1995	2.136.508	285	0,0	1.378.098	64,5	506.600	23,7	251.525	11,8
1998	2.081.750	561	0,0	1.316.482	63,2	629.201	30,2	135.506	6,5
2001	3.818.925	5.490	0,1	2.034.515	53,3	1.427.628	37,4	351.292	9,2

Fonte: MEC/INEP, *apud* Brasil. MEC. SEF, 1999.

Tabela 2. Brasil: Educação de Jovens e Adultos - Evolução das funções docentes e estabelecimentos por dependência administrativa (em %) – 1986/1998.

Ano	Estabelecimentos				Funções Docentes			
	Federal	Estadual	Municipal	Privado	Federal	Estadual	Municipal	Privado
1986	1,4	69,6	15,1	13,9	0,8	63,4	7,2	28,7
1987	1,3	67,4	17,3	14,0	0,8	63,8	7,8	27,6
1995	0,1	62,8	25,2	12,0	0,1	59,6	19,4	20,9
1997	0,1	51,4	36,1	12,4	0,1	55,4	22,8	21,8
1998	0,1	43,6	44,1	12,2	0,1	54,8	24,8	20,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC, *apud* Brasil. MEC. SEF, 1999.

O crescimento da participação dos municípios na oferta de oportunidades de escolarização inicial para jovens e adultos teve início em 1990, por ocasião da extinção da Fundação Educar (sucessora do Mobral), quando o governo federal retirou-se subitamente desse campo de atuação, delegando aos parceiros locais – sem qualquer negociação prévia – a responsabilidade por dar continuidade ao atendimento. O engajamento dos municípios na atividade educacional, por sua vez, está correlacionado a uma série de dispositivos da Constituição de 1988, que assegurou aos cidadãos o direito ao ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade, responsabilizou o poder público por ofertá-la, vinculou parcela da receita de impostos a despesas com educação e promoveu

uma descentralização dos tributos em favor da esfera municipal, que ampliou sua capacidade de investimento. Ao final dos anos 1990 os municípios já respondiam pela terça parte das matrículas na educação básica de jovens e adultos e, em 2001, sua participação na oferta do ensino fundamental para esse grupo etário já representava 49,6% do total.

Essa tendência à municipalização do ensino fundamental de jovens e adultos foi inibida a partir de 1998, quando entrou em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef foi o mecanismo da reforma educacional que operacionalizou as diretrizes federais de desconcentração do financiamento e da gestão do ensino básico em

favor dos estados e municípios, e de sua focalização no ensino fundamental de crianças e adolescentes. O Congresso incluiu os estudantes jovens e adultos dentre os beneficiários do Fundo, mas, visando a conter o gasto federal, o presidente da República vetou esse dispositivo da Lei 9424/96. Dessa maneira, o Fundo restringiu a liberdade que estados e municípios dispunham para realizar gastos na educação básica, direcionando a maior parte dos recursos públicos para o ensino fundamental de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos.¹ Para contornar essa limitação ao financiamento, diversas unidades da Federação (dentre as quais a Bahia, Maranhão e Minas Gerais) e numerosos municípios reconfiguraram os serviços de ensino fundamental de jovens e adultos como programas de aceleração de estudos, passando a computá-los no Censo Escolar como ensino fundamental comum. Desde então, as estatísticas relativas ao ensino público de jovens e adultos perderam confiabilidade por não expressar adequadamente as dimensões do atendimento ou a participação relativa das esferas de governo.

Se a reforma educacional dos anos 1990 foi eficiente em operar a descentralização da oferta e do financiamento do ensino básico de jovens e adultos, o Ministério da Educação (MEC) reteve para si funções de regulação e controle, mediante a fixação de referenciais curriculares e criação de programas de formação de educadores que, embora sejam apresentados formalmente como livre opção dos estados e municípios, tornaram-se compulsórios na prática, à medida que a adesão àqueles programas passou a condicionar as transferências de recursos federais para as instâncias subnacionais de governo.²

Focalização dos programas e populações beneficiárias

A diretriz de focalização das políticas sociais tem origem na tese de que, sob condições de limitação de recursos, o investimento públi-

co é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior impacto positivo. Essa orientação implica o rompimento do princípio da universalidade dos direitos e conduz à segmentação das políticas sociais, que assumem progressivamente a configuração de programas compensatórios destinados a mitigar a pobreza. No limite, a tendência à segmentação da política educacional pode levar a escola pública a deixar de ser o espaço de convivência e formação comum para a cidadania, para se converter na alternativa daqueles que não podem pagar pelo ensino privado. Como o subfinanciamento é crônico e as políticas educacionais não asseguram que a escola pública proporcione um ensino de qualidade, a educação deixa de cumprir a função de democratização de oportunidades e acaba também encapsulada na lógica da *apartheid* social, reproduzindo e aprofundando as desigualdades preexistentes.

No Brasil, como na maior parte dos países da América Latina, a reforma educacional foi influenciada pelo assessoramento do Banco Mundial, que atribui ao ensino primário maior taxa de retorno econômico individual e social (Coraggio, 1996), motivo pelo qual focalizou o gasto público no ensino fundamental de crianças e adolescentes, em detrimento da educação das crianças pequenas ou dos jovens e adultos. Como já mencionamos, o instrumento utilizado para operacionalizar essa prioridade foi o Fundef.

1. Para uma análise mais detida sobre o Fundef, consultar Silva *et al.* (1999); sobre a repercussão do Fundef na educação de jovens e adultos, ver também Haddad e Di Piero (2000b).

2. A sistemática de financiamento a projetos, estabelecida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2001, restringiu seu âmbito a capitais, regiões metropolitanas e municípios pólo do programa federal de formação de educadores Parâmetros em Ação no Centro-Sul do país; as transferências de recursos federais foram restritas à impressão de livros didáticos e a atividades de formação dos Parâmetros em Ação orientadas pelos referenciais curriculares apoiados pelo MEC.

Mesmo representando montantes relativamente reduzidos (da ordem de 0,3% do gasto público com educação), os recursos atribuídos pelo governo federal à educação de jovens e adultos também vêm sendo focalizados e direcionados para alguns subgrupos sociais e regiões mais pobres do país. Desde 1996 a campanha desenvolvida pelo governo federal por meio do Programa Alfabetização Solidária focaliza suas ações nos municípios e periferias metropolitanas com maiores índices de pobreza e analfabetismo. Outra iniciativa de alfabetização de adultos do governo federal – o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) –, iniciado em 1998, é dirigida a assentamentos rurais onde os índices alarmantes de analfabetismo colocam em risco até mesmo a viabilidade econômica do empreendimento. Iniciado em 2001 com recursos do Tesouro e do Fundo de Combate à Pobreza, o programa Recomeço transfere da esfera federal para estados e municípios com baixos índices de desenvolvimento humano³ o valor de R\$ 230,00 ao ano por educando jovem e adulto inscrito no ensino fundamental presencial. Todos os três programas assumem a configuração de ações compensatórias de combate à pobreza e, na ausência de uma política pública universal de ensino básico para jovens e adultos, compõem o mosaico das desigualdades no acesso à educação elementar.

Privatização seletiva dos serviços educativos

Na reforma de ensino brasileira, a diretriz de privatização da educação não assumiu o formato de transferência direta de serviços públicos ao setor privado porque a Constituição de 1988 estabeleceu que o ensino público seria gratuito em todos os níveis, e os intentos de modificá-la nesse aspecto encontraram forte resistência da opinião pública. A privatização, entretanto, vem ocorrendo por um mecanismo indireto, que é a constituição do mercado de

consumo de serviços educacionais privados. Esse mercado consumidor vem se expandindo pela combinação de processos diversos, a começar pelo crescimento das exigências sociais por conhecimento e pela elevação dos requisitos de escolaridade para ingresso, permanência e progressão no mercado de trabalho. A omissão do Estado em alguns âmbitos e níveis do sistema educativo (como a educação infantil e superior ou o ensino de línguas e informática, por exemplo) deixa abertos espaços que são rapidamente preenchidos pela iniciativa privada, sempre que uma parcela da população possa arcar com seus custos. A deterioração e perda de prestígio do ensino público, por sua vez, tornam socialmente aceitável a aquisição privada desses serviços por aqueles que têm algum poder aquisitivo para fazê-lo. A opção de uma parcela significativa das elites e camadas médias da população pela rede particular de ensino básico representa uma outra face da segmentação da política educacional e compõe o quadro de segregação social mencionado anteriormente.

No campo da Educação Básica de Jovens e Adultos, as estatísticas não revelam ter ocorrido um crescimento da participação relativa do setor privado (Tabelas 1 e 2), coadunando-se com o diagnóstico de que a maior parte dos grupos sociais que demandam esse ensino não possui capacidade econômica para adquiri-lo no mercado. Mais do que a privatização explícita dos serviços, o impacto da reforma educativa sobre as relações entre o setor público e o privado na educação de jovens e adultos incide sobre as práticas de *parceria*, como veremos a seguir.

3. O índice de desenvolvimento humano – IDH – combina variáveis econômicas e sociais (como analfabetismo e mortalidade infantil) e foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para captar efeitos sociais negativos da desigual distribuição de renda que outros índices (como o Produto Interno Bruto ou a renda *per capita*) não revelam.

Novos provedores e parcerias movem a fronteira entre o público e o privado

Ao longo da segunda metade dos anos 1990, novos agentes da sociedade civil, como centrais sindicais de trabalhadores e fundações empresariais, incorporaram-se ao rol dos provedores de programas de Educação Básica de Jovens e Adultos. Nesse mesmo período, a palavra *parceria* incorporou-se ao vocabulário desse campo educativo, passando a ocupar lugar de destaque no discurso dos mais diversos atores sociais e agentes governamentais. A noção de *parceria* passou a ser utilizada para definir tanto a relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas que produzem programas de educação pela TV, quanto para designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais com organizações comunitárias para o desenvolvimento de movimentos de alfabetização de jovens e adultos.⁴ Qualificam-se como *parcerias* as redes de educação comunitária lideradas pelas igrejas e aquelas capitaneadas pelos serviços sociais da indústria e do comércio. Também se desenvolvem em regime de *parceria* os programas de formação de jovens e adultos de iniciativa do governo federal Programa Alfabetização Solidária (PAS), Formação de Atendentes de Enfermagem (Profae), de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e Formação e Qualificação Profissional (Planfor).

A multiplicação de provedores e o estabelecimento de parcerias na promoção da educação básica de jovens e adultos tornaram-se fenômenos extensos e difusos, fazendo com que por vezes sejam percebidos como processos “naturais”. Nossa hipótese, entretanto, é a de que a disseminação de provedores e de práticas de *parceria* nada tem de “natural”, mas resulta da redefinição do papel do Estado no financiamento e provisão de serviços sociais básicos, que deixou abertas lacunas, progressivamente ocupadas por agentes sociais diversos.

O recuo do Estado no financiamento e na oferta dos serviços sociais gerou um deslocamento da fronteira entre o público e o privado que, sob o signo da parceria, disseminou para o conjunto da sociedade responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não-governamentais. Em meio a esse processo, que envolveu instituições do mercado e da sociedade civil já instalados no campo da Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos – como as escolas particulares, os organismos do chamado “Sistema S” (Sesi, Sesc, Senai, Senac, Senar), os centros de educação popular e as igrejas –, ganharam relevância novos atores da sociedade civil na cena educacional.

O primeiro grupo de atores desse novo cenário é constituído por agentes cujas identidades são construídas com referência à sua posição relativa na esfera produtiva: o empresariado e fundações privadas das empresas, de um lado, e os sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, de outro. Ocupando posições sociais diferentes, ambos estão envolvidos na complexa problemática das relações entre educação e qualificação profissional, (des)emprego e reestruturação produtiva, globalização econômica e competitividade empresarial. Diante dela, esses atores lançaram-se em duas novas modalidades de ação. A primeira consiste na provisão direta aos trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados de serviços escolares que o Estado deseja transferir e/ou não provê em quantidade e qualidade suficientes. A segunda modalidade relaciona-se a processos de coesão e legitimação social e consiste no engajamento em ações de solidariedade social, não necessariamente restritas ao campo educacional. Na primeira categoria inscrevem-se, dentre

4. Sobre as parcerias nos MOVAs, consultar Pontual (1995), Sales (1998) e Silva (1998).

muitos outros exemplos possíveis, tanto o Projeto Integrar, da Central Única dos Trabalhadores, quanto o Programa Educação do Trabalhador, implementado pelo Sesi, ou a associação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo com a Fundação Roberto Marinho para a difusão do Telecurso 2000 em empresas. No segundo caso encontram-se inúmeras iniciativas que o assim chamado “terceiro setor” designa como exercícios de “responsabilidade social das empresas”.

O segundo grupo de agentes sociais, cuja relevância cresce diante do recuo e redefinição da ação estatal, são duas novas configurações assumidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos (ONGs). Uma delas é representada por ONGs que, não se assumindo como instituições filantrópicas tradicionais e recorrendo predominantemente ao financiamento público, prestam os serviços educacionais diretos que antes o Estado se propunha realizar. Incluem-se nesse rol diversas organizações comunitárias locais, que realizam parcerias com organismos públicos das três esferas de governo para cobertura parcial de despesas da atividade voluntária de alfabetização de jovens e adultos. Uma segunda configuração das ONGs é aquela resultante da mudança do perfil de alguns centros de estudos e educação popular que, assumindo uma especialização técnica crescente, passaram a prestar serviços de pesquisa, planejamento, assessoria e avaliação de programas educativos, formação de educadores, produção de materiais didático-pedagógicos e outras tarefas que, em momentos anteriores, foram atribuídas à tecnoburocracia estatal ou por ela compartilhadas com as instituições de ensino superior.⁵

Embora a prática de *convenimento* entre organismos governamentais, privados, organizações filantrópicas e sem fins lucrativos com vistas ao desenvolvimento de serviços educativos não seja um fenômeno novo na história das políticas públicas de educação no Brasil, a disseminação de programas de alfabe-

tização, educação básica, formação e qualificação profissional de jovens e adultos em regime de parceria (observável em todas as esferas de governo e adotada por dirigentes de todo o espectro político partidário) assume, nos anos 1990, novas configurações e significados.

A difusão dessa estratégia é simétrica à adoção de políticas de reforma do Estado que, visando a redução do *déficit* fiscal dos governos, assumiram o compromisso de diminuir o tamanho das burocracias estatais pelas vias da privatização de empresas e serviços públicos e da redução do contingente e dos custos do funcionalismo. Operacionalizadas sob a pressão da crise econômico-social (que eleva a demanda por serviços sociais) e o influxo do antiestatismo militante das orientações neoliberais das instituições de crédito internacional, essas políticas levaram não só à redefinição do papel do Estado, mas à degradação do funcionamento e da própria idéia de serviço público.

No contexto político brasileiro dos anos 1990, a redefinição do papel do Estado e a degradação da noção de serviço público produziram uma ambiência cultural favorável para a produção do consenso em torno da eficácia e legitimidade das estratégias de parceria entre instituições governamentais e organizações da sociedade civil. Encontramos uma expressão clara desse processo em um estudo exploratório que realizamos entre 1998 e 1999 para apurar os temas emergentes no debate público sobre a educação de jovens e

5. Nesse perfil, algumas das organizações com maior visibilidade pública são o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), a Ação Educativa, o Instituto Paulo Freire e o Vereda, em São Paulo; o Centro de Educação Comunitária (Cedac) e os Serviços de Apoio à Pesquisa em Pesquisa em Educação (Sape), no Rio de Janeiro; o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação (Geempa), no Rio Grande do Sul; a Associação Difusora de Treinamentos e Projetos Pedagógicos (Aditepp), de Curitiba; os Centros de Estudos e Pesquisas Josué da Castro e de Cultura Luiz Freire, de Olinda (PE); dentre outras.

adultos, em que entrevistamos um pequeno e diverso conjunto de personalidades influentes nas políticas educacionais.⁶ As entrevistas revelaram uma extraordinária convergência em torno da idéia de que a responsabilidade pública pela educação básica de jovens e adultos no Brasil é tarefa do Estado, que não cabe exclusivamente ao aparato governamental, difundindo-se por toda a sociedade, particularmente a um conjunto muito diverso de instituições, organizações e atores coletivos, que vão desde as empresas e igrejas até os sindicatos e associações comunitárias, passando por movimentos cidadãos e organizações não-governamentais. Depreende-se desse consenso que a compreensão da natureza do Estado e de suas relações com a sociedade civil está em transformação. A maioria dos depoentes admite que o Estado deixe de ser o agente de produção da educação de pessoas adultas mesmo nos níveis de ensino obrigatórios, reservando-se os papéis prioritários de coordenação intra e extragovernamental de políticas, certificação de aprendizagens e controle de resultados pela via de sistemas padronizados de avaliação, além do assessoramento técnico e financeiro aos provedores não-governamentais. A produção e a gestão dos serviços educacionais de jovens e adultos tenderiam, assim, a ser largamente descentralizadas para a esfera local de governo e compartilhadas com a sociedade civil organizada, convocada a aportar-lhes recursos humanos, materiais e intelectuais próprios. A diversificação de provedores era vista pelos entrevistados também como uma estratégia que permitiria ampliar e diversificar os ambientes de aprendizagem, incorporando os potenciais educativos latentes nas empresas, nos meios de comunicação de massa, nas igrejas e outras organizações sociais, de modo a integrar as atividades formativas à vida cotidiana dos indivíduos no trabalho e nas comunidades. Alguns dos depoentes propunham que o caráter público da educação de jovens e adultos descentralizada e compartilhada fosse preservado por intermédio de

mecanismos de gestão democrática dos centros e sistemas educativos, assim como dos recursos governamentais destinados a organismos da sociedade civil; outros consideravam satisfatório que a sociedade civil organizada compartilhasse com as instituições governamentais as responsabilidades por sanar débitos socioeducativos acumulados historicamente.

Malgrado esse aparente consenso, a noção de parceria é polissêmica, e cada uma de suas vertentes de significação tem vínculos de origem com correntes de pensamento político-social distintas (Dagnino *et al.*, 1999; Munarin, 1997).

Dois conceitos de parceria e serviço público não-estatal

Uma das vertentes de significação do conceito de parceria obedece a uma racionalidade econômica e é bem representada pelo autodenominado *social-liberalismo* do ex-ministro da administração Luiz Carlos Bresser Pereira. Ele parte do diagnóstico de que a crise do Estado brasileiro é de natureza fiscal e sua gênese reside no esgotamento da forma de intervenção estatal na economia vigente até os anos 1980. Nessa perspectiva, a retomada do crescimento econômico exigiria movimentos coordenados simultaneamente pelo Estado e pelo mercado, a começar pelo ajuste fiscal e a reforma do próprio aparato estatal. Bresser sustenta que o Estado deve ser pequeno e forte para assumir um novo papel

6. Foram entrevistados Cláudio de Moura Castro (consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento), Edla de Araújo Lira Soares (ex-presidente da União dos Dirigentes Municipais da Educação e membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CNE); Eunice Ribeiro Durham (à época assessora do MEC e membro do CNE); Guiomar Namó de Mello (executiva da Fundação Victor Civita e membro do CNE), Oded Grajew (na ocasião dirigente da Fundação Abrinq) e Ramiro Wahrhaftig (então Secretário de Educação do Paraná e presidente do Conselho de Secretários de Educação dos Estados - Consed).

estratégico na promoção do desenvolvimento, distinto daquele preconizado pelo modelo *keynesiano*. Para que o Estado adquira o tamanho e a eficiência requeridos ao desempenho dessas funções, seria necessário substituir o padrão burocrático de administração pública por um modelo gerencial inspirado no setor privado, em que as atividades não exclusivas do Estado seriam objeto de privatização, terceirização, ou – quando se trata de serviços de educação, ciência, saúde, cultura e assistência social – de “publicização” em favor de organizações civis de direito privado sem fins lucrativos. O ex-ministro reconhece que razões éticas e econômicas impõem o financiamento público das atividades sociais que, embora não sejam atividades monopolistas do Estado, acabam por lhe ser exclusivas, uma vez que o mercado não as remunera devidamente. O próprio autor da proposta, entretanto, distingue as funções de formulação e financiamento das políticas sociais, reservadas ao Estado, das funções de execução que, a seu juízo, são passíveis de concessão a organizações sociais, num processo que ele denomina “publicização”, para distingui-lo da privatização. Na proposta de Bresser Pereira, as organizações civis de direito privado sem fins lucrativos assumiriam o estatuto de *instituições públicas não-estatais* quando viessem a estabelecer parceria com organismos governamentais para prestar serviços sociais básicos. O que esse modelo de “publicização” não esclarece satisfatoriamente são os mecanismos pelos quais a sociedade e instituições democráticas podem submeter tais organizações sociais a um controle público efetivo.

A noção de *serviço público não-estatal* implícita nesse raciocínio é meramente econômico-instrumental, reduzindo o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de prestadoras de serviços públicos, abstraindo totalmente as questões ético-políticas implicadas no conceito de esfera pública democrática, tais como os requisitos de transparência e de participação da sociedade

civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público, na formulação das diretrizes das políticas governamentais, no controle sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados, etc., requisitos estes que conformam as bases da legitimidade da ação estatal.

Na proposta do ex-ministro, a dupla condição negativa de organização não-governamental sem fins lucrativos é suficiente para sua conversão em instituição pública não-estatal com acesso a recursos governamentais, sem necessidade de outras mediações políticas para sua legitimação. Além disso, as práticas de parceria entre governos e organismos da sociedade civil inspiradas por essa concepção distinguem as funções de formulação e controle da política social, reservadas ao núcleo estratégico da administração estatal, daquelas funções de execução, transferidas às organizações sociais, o que implica a admissão *a priori* de uma relação de comando e subordinação entre os parceiros, o que pode comprometer a horizontalidade do diálogo e da negociação e atingir também a autonomia das organizações sociais, resultando na sua cooptação e instrumentalização.

Outra vertente de significação da parceria e do conceito de serviço público não-estatal encontra-se ainda em delineamento e aborda a necessidade de reforma do Estado a partir de uma perspectiva ético-política que busca sua desprivatização e subordinação à racionalidade societária, mediante a ruptura do monopólio estatal da esfera pública e o alargamento dos espaços de co-gestão democrática das políticas governamentais (Dagnino *et al.*, 1999). Nesta ótica inscrevem-se, dentre outras, as experiências dos conselhos de gestão de políticas sociais e fundos públicos, as câmaras setoriais (hoje desativadas), o orçamento participativo e os movimentos de alfabetização de jovens e adultos (Dagnino *et al.*, 2001). O caráter público das políticas resultantes desse padrão de

gestão compartilhada resultaria da necessidade de justificação racional por categorias universais da legitimidade das demandas e interesses particulares negociados em espaços públicos democráticos, nos quais se estabelece uma relação dialógica horizontal e crítica cujas regras são pactuadas previamente entre os participantes (Avritzer, 1999). Nessa perspectiva, a desigualdade entre os parceiros e a existência de conflitos de interesses particulares é admitida *a priori*, mas não assume a forma de anulação, e sim de reconhecimento mútuo, substituindo a relação de cooptação e instrumentalização pelo que Francisco de Oliveira (*apud* Danigno *et al.*, 1999) denominou “antagonismo convergente” ou “confronto propositivo” entre agentes dotados de autonomia.

A gestão dos programas federais de educação de jovens e adultos

Os dois significados do conceito de *serviço público não-estatal* mencionados anteriormente encontram-se presentes e em disputa em diversas iniciativas de educação de jovens e adultos implementadas em parceria entre organismos governamentais e não-governamentais, como são os casos dos programas federais desenvolvidos a partir da segunda metade dos anos 1990: Programa Alfabetização Solidária (PAS), Programa de Educação na Reforma Agrária (Pronea) e Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor).

Tal como experimentado nesses três programas, o regime de parceria comporta uma ambigüidade latente: ao mesmo tempo que permite ao Estado deixar de se responsabilizar pela garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, possibilita também a constituição de espaços públicos não-estatais de gestão democrática de políticas sociais, o que oferece a possibilidade de ampliação do controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado. O grau de

publicidade dos espaços de gestão compartilhada em cada um dos programas, porém, varia muito, como veremos a seguir.

Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor)

Em 1995 a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) desenvolveu uma estratégia que atribuiu ao Ministério do Trabalho (MTb) as funções de financiamento e articulação institucional da política nacional de qualificação e adotou as premissas de integração, descentralização, participação e parceria entre organismos do Estado e da sociedade civil. Nesse modelo, o governo federal declinou da função de prestador direto dos serviços e passou a articular uma rede heterogênea de parceiros públicos e privados de formação profissional, composta por secretarias de educação e outros órgãos públicos estaduais e municipais, instituições do “Sistema S”, organizações não-governamentais, sindicatos patronais e de trabalhadores, escolas de empresas e fundações, universidades e institutos de pesquisa. O financiamento e a articulação dessa malha difusa de agentes de formação profissional foram parcialmente descentralizadas, mediante assinatura de convênios com os estados, nos quais a coordenação foi atribuída às secretarias de trabalho e emprego.

Essa estratégia foi consolidada no Planfor, cuja meta é ampliar e diversificar progressivamente a oferta de educação profissional com vistas a qualificar e requalificar anualmente 20% da população economicamente ativa (PEA), o que corresponde a aproximadamente 15 milhões de trabalhadores ao ano,⁷ por intermédio de duas linhas de ação: os

7. O Ministério do Trabalho avaliava que, até 1995, a capacidade nacional de formação profissional, somados os esforços dos setores público e privado, situava-se em torno de 5% da PEA que, segundo a PNAD daquele ano, era formada por 74,1 milhão de jovens e adultos com idade superior a 14 anos.

Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais.

Os PEQs compreendem ações de formação profissional circunscritas a uma unidade federativa, propostas e executadas pela rede de agentes públicos e privados, mediante convênio e gestão da Secretaria Estadual do Trabalho (SETs) ou sua equivalente, com aprovação e homologação da respectiva Comissão Estadual de Trabalho/Emprego (CET), responsável pela articulação e priorização das demandas definidas pelas Comissões Municipais.⁸

As Parcerias Nacionais e Regionais correspondem a convênios firmados centralizadamente pela Sefor/MTb com vistas à focalização de ações de formação profissional dirigidas a setores de atividade ou grupos considerados prioritários por critérios econômicos (potencial de geração de trabalho e renda) ou de vulnerabilidade sócio-ocupacional: assentamentos rurais, serviços pessoais, serviço público, indústria da construção, jovens, turismo, artesanato, saúde, pesca, portadores de deficiências, portuários, bancários, conscritos, detentos e egressos do sistema penitenciário.

Sendo financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Planfor é supervisionado pelo Conselho Gestor do FAT, no qual têm assento representantes dos empresários, das centrais sindicais de trabalhadores e do governo federal; também nas esferas subnacionais, os três segmentos são representados nas comissões deliberativas de trabalho e emprego, que gerenciam de modo descentralizado os planos estaduais e municipais de qualificação.

Programa Alfabetização Solidária (PAS)

Concebido em meados de 1996, o Programa Alfabetização Solidária (PAS) é implementado pelo Programa da Comunidade Solidária, organismo vinculado à presidência da República, que desenvolve ações sociais de combate à pobreza. Consiste em uma campanha de alfabetização inicial, destinada prioritariamente ao público juvenil, implementada em

regime de parceria. Dirigida primeiramente aos municípios das regiões Norte e Nordeste que apresentavam índices extremamente elevados de analfabetismo, o PAS incorporou progressivamente municípios situados na Região Centro-Oeste e no estado de Minas Gerais e, a partir de 1999, abriu uma frente de atuação nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O PAS adotou um engenhoso desenho de parceria no qual o Programa da Comunidade Solidária delega a uma equipe profissional o exercício da coordenação nacional, em conjunto com a sociedade civil sem fins lucrativos Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária. Impelido pelo sentido de responsabilidade social ou pelo *marketing* político, o empresariado assumiu a função de financiador, compartilhada pelo Ministério da Educação. Os governos municipais exercem a coordenação local do Programa, distribuindo a merenda, indicando educadores e nomeando coordenadores, o que lhes permite auferir os dividendos políticos correspondentes. As instituições de ensino superior realizam, mediante remuneração complementar aos docentes, a formação dos educadores e exercem outras atividades de assistência técnica. As comunidades mobilizam educandos e educadores. Esse desenho tem se mostrado eficiente pois, partindo de motivações distintas, os vários segmentos têm cumprido, com maior ou menor eficiência, as funções operacionais que lhe foram atribuídas no esquema cooperativo.

O conceito de parceria, entretanto, parece estar vigente apenas no plano operacional, pois não se faz refletir em instâncias de gestão do PAS. A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, que articula empresários e dirigentes do governo federal,

8. Em fins de 1998, o Planfor havia homologado 1.850 Comissões Municipais de Trabalho/Emprego, o que representava uma cobertura de um terço dos 5.516 municípios brasileiros.

não incorpora as instituições de ensino superior e os municípios; serve de instrumento para a captação de recursos privados e gestão financeira do Programa, mas não delibera sobre os planos estratégico e pedagógico. A simbiose dos corpos diretivo e executivo da Associação e do Programa faz com que o poder decisório esteja, na verdade, muito concentrado.⁹ O Conselho Consultivo da Coordenação das Universidades, que não foi eleito por seus pares, tem poder para influir em deliberações de caráter político-pedagógico, mas não influencia decisões estratégicas e de gestão financeira. Os municípios são meros receptores do Programa, não estando representados em nenhuma instância de deliberação. As decisões estratégicas são tomadas pela Coordenação do Programa, que se subordina hierárquica e formalmente ao Conselho da Comunidade Solidária, mas necessita manter algum tipo de comunicação fluente e subordinação perante o Ministério da Educação, do qual provêm os recursos federais do Programa.

Esse organograma complexo, em que os canais e a hierarquia das instâncias de tomada de decisão não estão bem definidos e no qual os parceiros participam de modo subordinado, não configura um modelo horizontal de gestão democrática de um programa em parceria. Ao contrário, o modelo de gestão do PAS comporta relações de poder que rompem com os princípios de transparência, equidade e reciprocidade entre os parceiros, o que permite, no limite, que práticas políticas autoritárias prevaleçam sobre a orientação democrática de determinados agentes, já que culturas políticas distintas convivem em seu interior.

Programa de Educação na Reforma Agrária (Pronera)

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária foi concebido fora da arena governamental por uma articulação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) com o Movimento dos Trabalhadores

Rurais Sem-Terra (MST), que foi capaz de introduzir nas ações federais de reforma agrária elementos de uma política pública de educação de jovens e adultos no meio rural. As negociações com o Ministério da Política Fundiária resultaram em um modelo de gestão tripartite em que representantes do governo compartilhavam decisões estratégicas e pedagógicas com representantes das universidades e dos movimentos sociais (representados pelo MST, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura e pela Comissão Pastoral da Terra).

São objetivos do Pronera superar os altos índices de analfabetismo entre os assentados (que, segundo os dados do Censo da Reforma Agrária, alcançava em 1997 a média nacional de 43%) e elevar sua escolaridade, utilizando metodologias de ensino ajustadas à realidade do campo. O Programa compreende as seguintes frentes de trabalho: alfabetização de jovens e adultos assentados; elevação da escolaridade (nos níveis fundamental e médio) e formação continuada de educadores e educadoras que atuam no ensino fundamental de crianças, jovens e adultos nos assentamentos; formação técnico-profissional para a produção e administração rural; e produção de materiais didáticos.

O Pronera acolhe projetos propostos por instituições de ensino superior que mantenham parcerias com movimentos sociais e organizações não-governamentais envolvidos com atividades em assentamentos da reforma agrária. Originalmente os projetos eram julgados pela Comissão Nacional, após sua apreciação pela Comissão Administrativa (que verificava os aspectos formais de adequação aos critérios de elegibilidade) e Pedagógica (que emitia parecer técnico). Segundo o manual de operações do Pronera de 1998, os

9. A Superintendente da Associação, Regina Vasconcelos Esteves, é também Coordenadora Executiva do PAS.

projetos deveriam estruturar-se pelos princípios da interatividade (mediante parcerias entre órgãos governamentais, instituições de ensino superior, movimentos sociais e sindicais e comunidades assentadas), da multiplicação (ampliando não só o número de alfabetizados, mas também de monitores e dinamizadores capacitados a seguir promovendo a educação nos assentamentos) e da participação (assegurando que os beneficiários participem da sua laboração, execução e avaliação).¹⁰

Parcerias e publicidade dos programas federais de educação de jovens e adultos

O modelo assimétrico de gestão do Programa Alfabetização Solidária representa um exercício prático da “publicização” tal como concebida na proposta de reforma do Estado de Bresser Pereira, expondo claramente os riscos que essa concepção implica de autoritarismo, não-transparência, aprofundamento da privatização do aparato estatal, de instrumentalização e cooptação das organizações da sociedade civil que ocupam posições subalternas na hierarquia de poder. O predomínio dessa concepção e prática de parceria, entretanto, não está isenta de contradições e conflitos, sendo possível entrever no interior do PAS resistências expressas principalmente na reflexão crítica de professores universitários naqueles espaços visíveis de interação em que a autonomia dos agentes e a comunicação isenta de coação podem ser exercidas: o debate de idéias e a pesquisa no âmbito acadêmico, as atividades práticas de formação dos monitores e coordenadores, e mesmo os seminários de avaliação do Programa.

De outro lado, o Planfor e o Pronera adotavam, ao menos até 2000, um modelo de gestão tripartite que resguardava certa horizontalidade entre os parceiros de modo a oferecer um potencial democratizador, ainda que passível de constrangimento pela força dos interesses corporativos envolvidos. Esse modelo tripartite de gestão do Planfor e do Pronera tende a inscrever-se naquela segunda vertente de significa-

ção de serviço público não-estatal, em que a autonomia e as diferenças entre os parceiros são reconhecidas e respeitadas, e suas demandas e interesses particulares necessitam legitimar-se em face de critérios universalizantes à medida que são submetidos ao debate crítico racional em instâncias dialógicas de negociação democrática de consensos. O exercício da gestão tripartite não isenta totalmente esses programas dos riscos de privatização do espaço público, especialmente quando a visibilidade pública das negociações é reduzida. Por outro lado, o exercício da participação direta nesses colegiados tem que se coadunar com a representação política mediada pelo voto nas instituições democráticas (o parlamento e os governantes eleitos), processo que nem sempre é convergente. Além disso, a convivência da gestão tripartite com o padrão burocrático e hierárquico de administração estatal confere larga margem de autonomia aos agentes governamentais para a tomada unilateral de decisões.

Notas finais

Na segunda metade dos anos 1980, o analfabetismo e os baixos níveis de escolaridade da população jovem e adulta foram problematizados pela sociedade brasileira, legitimando-se perante a opinião pública como temas de interesse geral. Essa temática foi processada institucionalmente pelo sistema político, assumindo a forma de direito constitucional universal ao ensino fundamental público e gratuito, que passou a compor o rol de funções prioritárias do Estado e a agenda social dos governos.

10. Esse modelo de gestão alterou-se em 2001, quando o Pronera passou a subordinar-se à Superintendência do Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e as decisões administrativas passaram a ser tomadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural. Das instâncias tripartites originais, foi preservada a Comissão Pedagógica Nacional.

Incapaz de regular os conflitos sociais, distribuir com equidade justiça no território e cumprir suas funções econômicas e sociais básicas – dentre as quais a de prover educação fundamental para todos –, o Estado brasileiro imergiu em uma crise de eficácia e legitimidade que vem sendo enfrentada, ao longo dos anos 1990, por um processo de ajuste macroeconômico e reformas que implicaram a redefinição das fronteiras entre o público e o privado. Nesse processo, os direitos de cidadania da população jovem e adulta à alfabetização e ao ensino fundamental, assim como outros temas da agenda social, vêm sendo alvos de um processo político cultural que tende a repor os problemas do analfabetismo e da baixa escolaridade no âmbito das carências e necessidades privadas, levando à “filantropização” das políticas sociais e ao deslocamento da responsabilidade pública pela oferta de ensino para jovens e adultos do Estado para as instituições da sociedade civil.

Esse processo se articula de modo contraditório a um movimento das organizações da

sociedade civil que, no intento de ampliar a cidadania, promover a participação política e alargar a esfera pública democrática, dispõe-se a realizar parcerias com os órgãos governamentais no cumprimento de suas funções sociais, assegurando a publicidade de tais políticas por mecanismos de co-gestão democrática. No campo da educação de jovens e adultos, essa tendência é particularmente nítida, por ancorar-se na história, tradição e práticas dos movimentos de educação e cultura popular.

A convergência desses dois movimentos instaurou uma tendência ao desenvolvimento de políticas públicas de formação de jovens e adultos em regime de parceria entre organismos governamentais e não-governamentais, e colocou no centro do debate o conceito de serviço público não-estatal. Os distintos significados da parceria, suas configurações e orientações não são construtos rígidos, encontrando-se em elaboração e disputa nos espaços públicos de gestão compartilhada conformados por essas mesmas políticas.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____ (coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 269-308.
- _____. Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 56, p. 167-188, 1999.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 4, p. 26-34, 1997.
- _____. *Questões da atualidade na educação popular: ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados*. 22ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED. Caxambu, MG: set. 1999.
- CACCIA BAVA, Silvio. O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XXI. In: *ONGs: identidade e desafios atuais*. São Paulo: Abong/Autores Associados, p. 41-86 (Cadernos Abong, 27), maio, 2000.
- CASSASSUS, Juan. La transformación del Estado y la descentralización educacional. In: BAKER, Robert et al. *La descentralización educativa*. Lima, Peru: Tarea, 1992.
- _____. Descentralização e centralização educativas: razões e processos. In: *Tarefas da educação*. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- CORAGGIO, Jose Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMASSI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/PUESP/Ação Educativa, 1996. p. 75-123.

- COSTA, Sérgio.. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 55-65, 1995.
- _____. Contextos de construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 47, p. 179-192, 1997.
- DANIGNO, Evelina *et al.* *Os movimentos sociais e a construção democrática : sociedade civil, esfera pública e gestão participativa*. Campinas: IFICH/UNICAMP (dossiê do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática), 1999.
- _____. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra (no prelo).
- DI PIERRO, Maria Clara. *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*. São Paulo; 2000. 314p. Tese (Doutorado) – PUCSP.
- _____: JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. In: *Políticas Públicas e Educação*. Campinas: Cedes (Cadernos do Cedes, 55), p. 58-77, 2001
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, pp. 87-101, 1993.
- HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara.. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, Anped, n. 14, p. 108-130, mai.-ago, 2000a.
- _____. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década de Educação para Todos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, vol. 14, n. 1, p. 29-40, jan/mar 2000b.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____(org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez/Cedec, 1995. p. 151-78.
- _____. Para um novo estado de bem estar na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 187-204, 1998.
- MUNARIM, Antonio. Parceria: uma faca de muitos gumes. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, n. 5, p. 11-22, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco de. Das carências aos direitos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27/09/1994, p. 2.
- _____. Vulnerabilidade social e carência de direitos. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 8, p. 9-19, 1995a.
- _____. O Governo FHC e as políticas sociais. *Jornal da ABONG*, São Paulo, n. 10, p. 3-5, 1995b.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma da administração pública. In: _____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil : para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269-294.
- _____. A reforma do Estado dos anos 90: mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, pp. 49-91, 1998.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. *Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina: a experiência do MOVA-SP*. São Paulo;1995. Dissertação (Mestrado) – PUCSP.
- SALES, Sandra R. *A relação sociedade política e sociedade civil no Mova de Angra dos Reis : fortalecimento ou cooptação?* Rio de Janeiro; 1998. Dissertação (Mestrado) – UFF.
- SILVA, Carla Almeida. *Explorando novos caminhos para a democracia: os desafios da participação popular na gestão pública e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da cidade de São Paulo (MOVA)*. Campinas; 1998. Dissertação (Mestrado) – IFCH da Unicamp.
- SILVA, Camila Croso; GIL, I Juca Pirama Camargo, DI PIERRO, Maria Clara. Avaliando o primeiro ano de implantação do FUNDEF. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 3, pp. 167-172, 1999.
- SOUSA, Carlos Alberto Lopes. *O discurso e a prática da parceria entre Estado e sociedade civil : o caso da parceria MEB/MEC no Programa Alfabetizando em Parceria, 1993-1995*. Brasília; 1997. 145 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 1, n. 2, p. 7-14, 1994.

_____. Sociedade civil e construção dos espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Polis*, São Paulo, n. 14, p. 43-53, 1994.

_____. Questão social : afinal, do que se trata?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n. 4, p. 85-95, 1996.

VARGAS, Sônia Maria de. *A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979*. Rio de Janeiro; 1984. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

WANDERLEY, Luís Eduardo. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n. 4, p. 96-106, 1996.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong*, São Paulo, n. 11, p. 7-18, 1995.

Recebido em 07.11.01

Aprovado em 02.12.01

Maria Clara Di Pierro é doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e trabalha como assessora de Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação.