

ao conceito de “organização não governamental”, que constitui parte de seu universo de abrangência. Na conceituação adotada, a diversidade do terceiro setor sobressai e abriga tanto grupos de cidadãos que se associam voluntariamente, visando a um objetivo comum, quanto entidades de defesa de direitos difusos, e ainda instituições que prestam serviços públicos. Fazem parte de seu âmbito tanto associações assistenciais quanto fundações de diversos tipos, e mais o diversificado universo das organizações não governamentais – diferenciadas por uma estrutura organizacional mais moderna que os outros tipos de instituições mencionadas. Só o universo das ONGs já recobre, num rol não exaustivo, organizações caritativas, desenvolvimentistas, cidadãs e ambientalistas.

De posse de uma delimitação clara do objeto, a autora parte para a análise comparativa da legislação que regulamenta o funcionamento do terceiro setor nos EUA e no Brasil, dando destaque aos mecanismos de financiamento e fiscalização existentes nos dois países. No caso brasileiro, constata que “o controle exercido sobre as verbas... é incipiente e realizado de forma indireta e sem aplicação de sanções adequadas”, o que, em parte, se explica pela vigência de legislações antiquadas e abrangentes, que normatizam para instituições e atividades muito diferenciadas. Já, nos Estados Unidos, onde as relações entre o Estado e o terceiro setor são intensas, o controle e a avaliação das ações aparecem como o ponto chave das parcerias, fato que se expressa no intraduzível conceito de *accountability*, que se refere à transparência e à responsabilização pela atividade desenvolvida. Entretanto, não são só diferenciações que emergem da análise comparativa, traços comuns – como o caráter urbano das ONGs e sua maior facilidade de diálogo com os governos locais – também ficam evidentes na caracterização efetuada do terceiro setor nos dois países.

Fechando o volume, Simone Tavares Coelho aborda o tema da relação do terceiro setor

com o Estado, colocando-se contrária à postura teórica que só concebe conflitos e antagonismos entre eles, e constatando que no Brasil tal relacionamento “tem ocorrido sem que haja uma orientação política ou a definição de metas e parâmetros específicos, ou seja, uma intenção consciente e premeditada para o estabelecimento de uma relação”. Situação que, segundo a autora, começa a mudar na atualidade num “processo rico de troca e interação” entre atores estatais e do terceiro setor. O livro termina com um responsável alerta quanto à importância ímpar da ação do Estado no Brasil, para responder às necessidades de inclusão social, evitando “o equívoco de fazer uma apologia desmesurada do terceiro setor e despolitizar as questões sociais”.

*Antonio Carlos Robert Moraes*

Departamento de Geografia da  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências  
Humanas da Universidade de São Paulo

## **AVALIAÇÃO, IMPASSES E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

José Roberto Rus Perez

Campinas: Unicamp, 2000, 241p.

O livro retrata 23 anos de história da rede pública estadual paulista, realizando uma criteriosa análise sob a perspectiva de avaliação de políticas, mas sem abrir mão de “uma avaliação política da política” (p. 22).

O estudo busca desenvolver uma distinção entre as fases da *policy*: a constituição da agenda; sua formulação, implementação e avaliação, enfatizando tanto o momento em que as propostas conquistam forma e estatuto de política ao serem definidas as metas, os objetivos e os recursos, quanto à sua implementação, isto é, quando a política se transforma em programa de governo. Ao contemplar a política educacional numa perspectiva histórica enfatizando seus principais programas, tipos de processo decisório, estrutura organizacional, mecanismos

de captação e critérios para destinação de recursos financeiros, o estudo se insere num conjunto restrito de análises realizadas sobre a política educacional estadual paulista, com ênfase na avaliação de políticas.

Ao lançar mão de diferentes fontes – dados censitários; indicadores sociais; dados primários obtidos por meio de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e em Políticas Públicas – NEPP – em um número significativo de escolas da rede pública; documentos oficiais e legislação – Rus Perez realiza amplo diagnóstico de uma instituição que, ao que tudo indica, vem apresentando dificuldade de aprendizagem.

Há diversas abordagens teóricas que analisam as políticas sociais e que sublinham a capacidade de aprendizagem institucional das organizações públicas e do quanto essa capacidade está relacionada ao *modus operandi* do Estado, refletindo, dessa forma, os níveis de centralização, burocratização e institucionalização do organismo estatal.

Pois é exatamente essa capacidade institucional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo que o autor procura analisar. Ao discutir, no primeiro capítulo, as características estruturais e a dinâmica do sistema, manipula com maestria as fontes primárias e secundárias, para analisar a expansão maciça da rede de ensino pública entre 1960 e 1975, seguida de retração entre 1975 a 1985, e retomando o ritmo de atendimento até 1990.

No segundo capítulo, são avaliadas as propostas e medidas implementadas de 1967 a 1990, abrangendo os governos Abreu Sodré (1967-1971); Laudo Natel (1971-1975); Paulo Egydio Martins (1975-1979); Paulo Maluf (1977-1983); Franco Montoro (1983-1987); Orestes Quércia (1987-1991).

Cada gestão é analisada com base nas diretrizes políticas, nos programas principais, em recursos financeiros alocados, na política de recursos humanos e na avaliação de efetividade e eficácia, identificando o contexto em que as ações

foram formuladas e implementadas, quais alternativas se colocavam nesse contexto e suas estratégias de implantação.

O capítulo três dedica-se a avaliar a concretização das medidas políticas da última gestão (1987-1991), em escolas da rede pública de ensino, com base em dados colhidos no ano de 1991, em 248 unidades. Os dados se referem às características de funcionamento dos serviços, à qualificação dos recursos humanos e às formas de gestão, considerando-se a seleção das variáveis de dependência administrativa, pedagógica e assistencial; equipamento pedagógico e de cozinha; mobiliário; material pedagógico; professor efetivo; funcionário no período noturno; condições de infra-estrutura e recursos financeiros.

Daí emerge toda a riqueza de análise, tendo em vista a confrontação da política como discurso, com a realidade da rede de escolas. Os dados indicam que não há possibilidade de homogeneizá-las, pois surge, no interior do sistema, uma diferenciação de unidades cuja singularidade só pode ser captada quando se olha para cada uma delas com sua dinâmica própria, suas possibilidades de ação, seus limites, sua cultura local. Nesse sentido, o autor refuta os discursos homogeneizadores que enfatizam apenas a má qualidade do ensino público, pois no universo pesquisado aparecem escolas com bom desempenho, embora em número inferior (13%), contra 64% que apresentam desempenho médio e 23% de escolas cujo desempenho é ruim.

Considerando essa singularidade, Rus Perez aponta possíveis fatores que interferem na diferenciação da rede escolar: o tempo de construção (as escolas mais novas possuem prédios cujas construções são mal-acabadas); a localização em regiões mais centrais ou menos centrais (esse fator interfere na infra-estrutura da escola tendo em vista as comunidades mais carentes ou menos carentes que as freqüentam e subsidiam pela Associação de Pais e Mestres – APM); quadro docente mais estável ou menos estável; escolas da região metropolitana e escolas do interior (invariavelmente, estas últimas

podem contar com o apoio das prefeituras, mas possuem menos professores estáveis/efetivos do que as escolas da região metropolitana e das grandes cidades do interior).

No entanto, os dados apontam que a heterogeneidade das escolas possui um vetor que se sobrepõe aos demais: está intimamente associada à extração social dos alunos. A maioria das escolas ruins é freqüentada por alunos de origem social baixa. Isso não significa, no entanto, que as escolas das periferias sejam piores do que as escolas de regiões centrais, pois mesmo dentro dos bairros periféricos há uma discriminação – por parte dos moradores locais – entre escolas freqüentadas por aqueles que são pobres, daquelas que são freqüentadas por segmentos considerados muito mais pobres.

Esse mecanismo perverso distorce os objetivos universais das políticas educacionais e de seus programas, pois as escolas mais carentes, efetivamente, pouco se apropriam e se beneficiam das inovações propostas. Essa constatação corrobora análises realizadas sobre a dificuldade de se efetivar equalização das oportunidades educacionais. Nesse sentido, os dados revelam que os ideais universais não se confirmam na realidade e no cotidiano das escolas, pois a política educacional vem consolidando, ao que tudo indica, escolas de “segunda categoria”, sacralizando uma dualidade na rede de ensino. Segundo Rus Perez, “uma vez implantada, essa escola se transforma numa arena, onde se renovam continuamente os conflitos e as contradições decorrentes da macroorientação da política, acrescidos das microquestões surgidas no dia-a-dia da vida escolar” (p. 178).

O autor sublinha que essa heterogeneidade deixa de ser captada pelo discurso da política educacional que vem buscando, historicamente, formular programas de forma centralizada e sem a participação dos demais atores no processo. No entanto, o discurso que apela à racionalização, à modernização e à descentralização do sistema tem sido reiterado à exaustão no período

analisado, particularmente dos anos 1980 em diante. De acordo com o autor, tudo indica que há uma “correlação entre a forte presença de tais propostas no discurso e o reduzido grau de sua concretização” (p. 219), pois a cultura institucional privilegia o “conservadorismo dinâmico”: ao mesmo tempo que o discurso demonstra coerência em relação aos reclamos das bandeiras mais democráticas no âmbito das lutas pela educação, ele é depositado, na forma de programas e projetos, em fluxos burocráticos que entram parte do processo de sua implementação.

Assim é que as inovações propostas esbarram nos limites da própria cultura da organização, pois não ocorreu, ao longo do período analisado, a necessária correlação entre estratégia e estrutura organizacional. As duas únicas reformas administrativas foram a de 1969 e a de 1975, ambas sob o regime militar. No período democrático, duas tentativas frustradas – em 1985 e 1990 – não permitiram a mudança de estrutura da organização, necessária para que as estratégias inovadoras fossem acolhidas em solo mais fértil.

Nesse sentido, o autor propõe a introdução de formas organizacionais de democracia participativa no desenho dos programas propostos visando equacionar o pluralismo pedagógico da rede de escolas, pois apenas a participação dos demais atores – técnicos, professores, alunos e pais – no processo de implementação das medidas governamentais pode diminuir o risco de se potencializar as diferenças entre as escolas. Trata-se, na realidade, de reorientar a própria ação do Estado, pela introdução de novos mecanismos de gestão que proporcionem maior agilidade institucional e flexibilidade, incorporando, sobretudo, as demandas oriundas de parcelas significativas da população aliadas, historicamente, de participação na formulação e implementação das políticas públicas.

*Angela Maria Martins*  
Fundação Carlos Chagas