

Implicações do público não estatal para a gestão escolar democrática, pelas vias do programa Dinheiro Direto na Escola.

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Doutora em Educação pela UNIMEP. Professora do Programa de Mestrado em Educação e Graduação em Pedagogia da UFPA.
e-mail: tefam@ufpa.br

O principal papel do intelectual é o de desconstruir evidências (pelo desvelamento dos mecanismos ideológicos que a produzem), implodir a unanimidade (pela exposição das fissuras existentes em construções que se pretendem sólidas) e apelar à mudança (que, no fundo, é apelar ao exercício da liberdade humana). Nada disso é fácil.

(Benjamin, 2000)

Resumo

O texto trata do resultado de acúmulos teóricos e reflexões sobre o público-não estatal e a gestão democrática, a partir do projeto de pesquisa sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola, pela via das unidades executoras (Conselhos Escolares em Belém), criadas para gerenciar tais recursos financeiros e objetiva dialogar com aqueles que se interessam pela temática e buscam uma sociedade mais democrática e participativa. No texto procurou-se estabelecer nexos entre as políticas focalizadoras implementadas nos últimos anos e a diminuição do papel do Estado brasileiro, na direção de seu encolhimento, que é uma tendência mundial, com o concurso das organizações não governamentais enquanto instituições importantes para a sociedade. Tais organizações são identificadas com o "Terceiro Setor".

Palavras-chave

Público não-estatal; terceiro setor; gestão democrática.

Abstract

This paper presents the results of accumulated theoretical knowledge and reflections on non-state public and democratic management, beginning from a research project on the "Money Direct to the School Program", through the executive units (School Councils in Belém), created to manage such financial resources and aims at holding talks with those that are interested in the thematic and seek a more democratic and participatory society. The text sought to establish connections between politics implemented in recent years and the decrease of the role of the Brazilian State, in the direction of their reduction, which is a world tendency, with the concurrence of non governmental organizations as important institutions for society. Such organizations are identified as the "third sector".

Key words

Non-State public; third sector; democratic management.

Concordamos com as palavras de Benjamin e acrescentaríamos que além de apelar à mudança, precisamos participar dessa mudança ativamente, não só nas práticas sociais como na dinâmica de nossas vidas privadas, fazendo uma autocrítica de nosso papel como professor universitário, pesquisador, cidadão e partícipe da luta, sobretudo, para impedir que a lei do mais forte e da competitividade nos aprisione e nos distancie uns dos outros, na direção da transformação da sociedade brasileira.

Uma das questões que hoje se transformou em unanimidade tanto para o governo FHC (PDRE, MARE, 1995) como para os empresários e até para alguns teóricos da educação, como Castro (1995) e da economia é a importância atribuída ao público não-estatal como saída para a situação de crise do Estado e suas instituições, como a escola pública.

Já virou até senso-comum que as soluções encaminham na direção não mais do mercado ou do Estado, mas da sociedade civil organizada, que engloba ações variadas, atores diversificados e organizações, identificadas como Terceiro Setor que têm como ponto em comum não pertencerem ao mercado ou ao Estado. Este Terceiro Setor aparece como novo representante do *interesse público*, conforme análises de Gandini e Riscal (2002).

O título deste texto sugere uma pergunta, que permita indicar o nexo existente entre o público não estatal e a gestão escolar democrática: qual a relação entre esses pólos? Para tentar construir uma resposta, começemos pela busca em decifrar tal relação, a partir da conceituação do

público estatal, recortando-o pela via do Programa Dinheiro na Escola, como foco do trabalho. Isto nos remete para identificar no Estado a chave principal para rasgar o emaranhado desse embate.

Pautamo-nos pelo conceito de Estado ampliado de Gramsci, que envolve a sociedade política (aparelhos de dominação e coerção para manutenção da ordem) e sociedade civil (aparelhos de ideologia¹, privados de hegemonia). Sociedade civil, portanto é compreendida como o conjunto de aparelhos “privados”, por meio dos quais um bloco de classe luta pela hegemonia (domínio e direção).

Sobre o conceito de Estado ampliado de Gramsci, Coutinho (1988) faz uma discussão coerente e bem articulada defendendo sua aplicação à realidade brasileira, como base em seis pontos, principalmente:

- 1) Se no Brasil a sociedade permanecesse subalterna tal conceito se aproxima mais das sociedades orientais, onde o Estado é mais forte;
- 2) se a compreensão enviesar pela consideração de que a distinção realizada por Gramsci é estática, a conclusão seria de que a formação social brasileira seria nos moldes “oriental” e, não se poderia utilizar tal conceito de Estado ampliado.
- 3) Gramsci não faz a análise estática, porque, entende que a “ocidentalidade” de uma formação social é para ele o resultado de um processo histórico, e daí uma sociedade oriental, pode se tornar ocidental, passando a ser um Estado ampliado, onde há uma justa relação entre Estado e sociedade civil;
- 4) as diferenças existentes entre socieda-

des ocidentais e orientais, mas também pelas diferenças entre as consideradas ocidentais, que também passaram por períodos de fragilidade dos movimentos populares e outros pela intensa socialização da política;

5) o processo vivido nas sociedades ocidentais da Europa, pode verificar-se em outros lugares do mundo e

6) se aceita “a idéia de que a ocidentalização é fenômeno potencialmente universal”, no Brasil ora se viveu a orientalização, ora a ocidentalização, sendo que esta prevaleceu, em 1945, com a queda da ditadura Vargas, apesar de alguns retrocessos, houve um predomínio, intensificado no período de 1955-64. Em outras palavras, há uma relação mais equilibrada entre Estado e sociedade civil.

Nos anos de chumbo (1964-1985) a sociedade civil foi solapada e ao mesmo tempo fortalecida, com a forte intervenção e centralização do Estado, em todos os setores da vida nacional por meios de aparelhos repressivos e de uma tecnocracia organizada, arrogante e pragmática. O Estado precisava de um mínimo de consenso, porque não dispunha de organismos capazes de obter a hegemonia real na sociedade civil, daí a tolerância dos militares a existência do Parlamento, onde o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, representava o celeiro de todas as forças organizadas descontentes com a situação de exceção vivida pelo Brasil, um “bloco democrático” de oposição, que envolvia desde políticos conservadores, liberais e até de esquerda, que se uniram em torno da bandeira das eleições diretas e democracia. (COUTINHO 1988)

Segundo Coutinho (op.cit. p.124) o consenso às vezes conseguido pelos militares foi passivo:

O regime, em suma, era “desmobilizador”. Sua legitimidade ideológica não era do tipo fascista. Tratava-se, antes, de uma espécie de “ideologia da antiideologia”, ou seja, de um pragmatismo tecnocrático que contrapunha a “eficiência” às ideologias em geral, aos conflitos políticos, acusados de “dividir a nação” e, portanto, de pôr em risco a “segurança” requerida pelos militares como condição para o desenvolvimento econômico.

Com a crise do “Milagre Econômico” de 1974 e as eleições parlamentares de 1974, 1978 e 1982 a legitimação da ditadura começou a naufragar, com a grande vitória das forças de oposição, perdendo assim o apoio das classes média e da própria burguesia.

Segundo Francisco de Oliveira (2002) os movimentos sociais atingiam o Estado em sua maior debilidade que eram as políticas sociais e políticas públicas. Era movimento contra o custo de vida, contra a falta de transportes, habitação, dentre outros, travados numa “guerra de guerrilha”, desgastando a capacidade do Estado autoritário.

A sociedade civil volta, portanto, à tona se organizando e se ampliando, por meio de operários, mulheres, estudantes, segmentos da classe média e setores empresariais, e a maior expressão disso, foi o movimento “Pelos diretas Já”, que chegou a reunir num grande comício em São Paulo, em 16 de abril de 1984, cerca de 1.700 milhões de pessoas. Tais eventos se disseminaram pelo Brasil como todo, de Norte a Sul. A Emenda Dante de Oliveira que re-

estabelecia eleições diretas não foi aprovada no Congresso Nacional e em 1985 foi eleito pelo Colégio Eleitoral o Presidente Tancredo Neves, tendo como Vice-Presidente José Sarney:

Então pelas vias transversais da “revolução passiva”, o Brasil tornou-se uma sociedade “ocidental”. (COUTINHO, id. p.125)

Logo, o conceito de Estado ampliado é uma possibilidade importante de análise da realidade brasileira, guardando suas especificidades.

Na atualidade, as discussões sobre o Estado, de um modo geral giram em torno de, pelo menos, duas posições: A primeira, uma vertente defendida pelos segmentos mais progressistas, onde se incluem Francisco de Oliveira, Emir Sader, Gaudêncio Frigotto e alguns movimentos organizados como o MST, que considera o Estado como essencial porque representa a possibilidade do asseguramento e garantia dos direitos de cidadania e por isso há necessidade de alargamento de suas fronteiras e se direciona para a necessidade do Estado servir ao bem-comum, via planejamento de políticas públicas sinalizadas para as demandas da sociedade no exercício de sua função social pública. (Estado social).

Uma outra vertente que defende a diminuição do tamanho do Estado, representada por Bresser Pereira (1998), Reis Velloso (1988), prescrições objetivadas no Consenso de Washington, porque a sociedade civil organizada têm maiores condições de propiciar e estimular o atendimento às necessidades sociais, considerando as expectativas e iniciativas individuais, com uma nova alternativa (Estado Mínimo). A

primeira vertente reserva ao Estado, além de outras funções, um caráter público efetivo, porque nem tudo que é estatal tem sido público no Brasil e vice-versa, porque há outros espaços públicos construídos na luta por melhores condições de vida, dentre outros. Tome-se como exemplo do estatal não público, as escolas de educação básica mantidas pelo Estado, que não exercem seu papel, ao não oferecer um ensino de qualidade a todos que a ela procurem.

Há, por outro lado, organizações privadas que desenvolvem ações públicas como o Movimento Rural dos Trabalhadores Sem Terra -MST, Central Única de Trabalhadores - CUT e Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE por exemplo, e alguns outros movimentos sociais que, na luta, vem contribuindo para a conquista de alguns direitos dos trabalhadores brasileiros. Nesse momento se incorpora uma outra discussão essencial para o estabelecimento de nexos entre o público não estatal e a gestão escolar, que se refere à sociedade civil (entendida como o Terceiro Setor) na orientação neoliberal.

Uma outra questão nos inquieta, o que efetivamente é este “público”? No sentido dicionarizado pode ser usado como adjetivo, qualificando algo, aí seu significado é de relativo à governança de um país; que serve para o uso de todos, dentre outros. Como substantivo refere-se ao povo em geral. Verifica-se que em todas as acepções se refere a todos, indistintamente. O termo “privado” significa particular, de uso restrito, em contraposição ao público.(Bueno, 1972).

Já as categorias “público e privado” possuem significados diferentes, dependen-

do da época, expressando concepções de mundo distintas. Na Grécia Antiga, o privado era relativo à família e o público se referia à política, o ambiente da vida social, onde não existia a liberdade:

...em que a força e a violência eram justificadas em termos de luta para vencer a necessidade. Assim, subjugar escravos, reinar sobre eles e a família era algo inteiramente aceitável como condição para libertar-se da necessidade e alcançar a liberdade. (BRUNO, 2002. p. 20)

O público, na Grécia, entendido como o comum, é o mundo criado pelos homens em inter-relação, onde só podiam se incorporar os homens livres, porque só estes eram iguais, por terem condições de comandar, eram constituídos pelos senhores, os gregos homens, excluindo as mulheres, os bárbaros - os estrangeiros. Só participavam da *polis* das cidades-Estado, os cidadãos.

Nas sociedades modernas, por exemplo, o público está relacionado à governança de um país, ao poder público, ao Estado, portanto. A categoria "privado" significa particular, que se distingue do público. Na sociedade capitalista, o público é contraditoriamente privado. Há uma relação de promiscuidade entre tais esferas. Trata-se de organizar o poder privado (de uma classe) na forma de poder público.(Estado). O Estado brasileiro, historicamente, tem sido privatizado, porque representa os interesse de uma classe hegemônica. As políticas públicas têm surgido a reboque do econômico e em geral visam a corrigir distorções causadas pelas políticas anti-sociais de desenvolvimento capitalista.

O padrão de financiamento público brasileiro, por meio de políticas de interven-

ção para reprodução do capital e da força de trabalho têm se expressado, por diferentes mecanismos: renúncias de impostos e taxas, os incentivos fiscais, creditícios, alfandegários, subsídios para ciência e tecnologia, programas destinadas a necessidades básicas da população, como educação, saúde, habitação, transporte, seguro desemprego, dentre outros. Hoje, em menores proporções este padrão perdura, com tendência a ser ampliado com o denominado público não-estatal. O empresariado brasileiro sempre se valeu do Estado para resolver suas crises e aumentar suas lucratividades: veja-se o socorro aos usineiros do Nordeste, aos bancos, dentre outros. Na verdade, a apropriação dos lucros é privada e a socialização do financiamento é pública, com os recursos da nossa riqueza social, que é pública, num cenário em que tudo é transformado em mercadoria, adquirível no mercado.

Para Oliveira (1981), a conversão do Tesouro Público em pressuposto da atividade econômica, com uma profunda imbricação do Estado com as grandes corporações transnacionais que é a característica mais saliente do capitalismo atual e do Estado moderno, confundindo as fronteiras entre o público e o privado, daí a crise do capital significar a crise do Estado. Provavelmente sem a "mão amiga" do Estado, o Brasil não teria chegado a ser a 8ª economia mundial. Foi durante a ditadura que o País mais cresceu economicamente.

A sociedade civil transformada ideologicamente em Terceiro Setor passou a fazer parte das agendas de discussões a partir dos anos noventa, com a reestrutu-

ração capitalista no Brasil, ingressando neste, por meio das prescrições do Consenso de Washington², para publicização, enquanto transferência de questões públicas de responsabilidade do estado para a esfera privada. (MONTAÑO, 2002). Observa-se que a sociedade civil é compreendida no terreno das abstrações, e enquanto tal, opõe-se ao Estado, defendendo que ela poderá e deverá, por conta própria, tomar iniciativas e desenvolver ações de interesse comum, sem esperar pelo paternalismo desse aparelho de poder, que é o Estado. (BRUNO, op. cit. p. 27).

Em decorrência da situação de carências acentuadas vividas pelos segmentos menos favorecidos, ao lado da elevação dos níveis de violência, da depredação da natureza e dos valores humanizantes, como a ética, a responsabilidade, a justiça e a solidariedade, esta última hoje entendida muito mais como uma disposição altruísta, voluntarista, da boa vontade do indivíduo, de uma organização ou empresa, já virou senso comum a necessidade se buscar as parcerias da empresa privada, das ONGs para desenvolver ações de mitigação ou resolução das questões sociais. Houve, portanto, um deslocamento de uma solidariedade social politizada para outra representada pelas Organizações Não Governamentais:

Tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular. Desse modo, diferentes práticas de responsabilização e compromisso desenham um conflito potencial que diferencia internamente as múltiplas organizações que constituem a emergência daquilo que se entende por sociedade civil no Brasil... (PAOLI, 2002 p. 378).

Os ideólogos da emergência do Terceiro Setor como remédio poderoso para superação da crise do Estado utilizam-se de argumentos convincentes para demonstrar que a participação solidária é a única chance para que todos se unam em benefício do bem comum, onde cada um deve fazer sua parte, a partir da recontextualização de conceitos como participação, controle social, autonomia, descentralização, há muito buscados pelas esquerdas brasileiras, capturando assim até alguns intelectuais antes altamente críticos, que a discordância hoje, chega a ser um desafio ou algo ultrapassado.

Tais orientações se materializaram em reformas, que no Brasil a partir dos anos 94 foram direcionadas pelo Ministro Bresser Pereira, que defende ardentemente o projeto do governo. Para operacionalizar a denominada publicização, foram definidas centralmente três medidas, como parte das reformas, consideradas por ele como indispensáveis para seus objetivos: **a descentralização, a organização social e a parceria.** (BRESSER PEREIRA, 1998).

As reformas propostas e quase todas já implementadas até agora no Brasil, encaminham na direção do encolhimento do Estado em sua função social, em favor da empresa privada, ou seja, é o Estado mínimo para atender os direitos de cidadania e máximo para apoiar e/ou beneficiar o capital:

... a reforma do estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens

e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse movimento. (NETO ET ALMEIDA, 2000, p. 37)

Para Montañó (op. cit p. 205), o Terceiro Setor envolve muitas instituições e organizações, como ONGs sem fins lucrativos, instituições filantrópicas, empresas cidadãs e outras. Já havendo no Brasil registradas 400 mil ONGs, 4 mil fundações e 220 mil entidades ditas “sem fins lucrativos”. Portanto, não é algo a subestimar, mas tentar desvendar seus meandros e trilhas.

Hoje, é certo que a sociedade civil mudou estando mais organizada e em condições de desenvolver com eficiência/eficácia políticas públicas e tem condições de exercitar o controle público do Estado, embora contraditoriamente algumas relacionadas aos movimentos de trabalhadores, vêm sendo refreadas, sistematicamente, minando seus espaços públicos de ação política. Nesse particular, precisamos intermediar a discussão enfatizando que há diferenças significativas entre as próprias organizações da sociedade civil, cujos perfis são muitas vezes radicalmente divergentes, distanciando-se uma das outras, sendo bastante heterogêneas política e socialmente. Por exemplo, não se pode comparar instituições como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Rio de Janeiro), o DIEESE, as diversas fundações de empresas privadas, os movimentos ecológicos, os Movimentos dos Sem-Teto ou Sem Terra e a União Democrática Ruralista. O único ponto em comum dentre todas é pertencerem à esfera privada, enquanto organizações não governamentais.

Para tentar costurar a discussão,

buscaremos enveredar pela história recente do Brasil para compreendermos as origens dessa nova pauta em que se inclui necessariamente o papel das ONGs como uma alternativa de mitigação da crise estrutural vivida pelo capitalismo moderno hegemônico no mundo, na sua fase de reestruturação produtiva.

Nos anos oitenta, a atmosfera democrática que invadiu o Brasil trouxe ao cenário de luta a incorporação de novas pautas de discussão das forças de oposição ao regime autoritário instalado desde 1964, como a questão da importância da sociedade civil para superação da ordem vigente. A concepção de sociedade civil era bastante abrangente, englobando tudo que não era do Estado, considerando desde forças políticas, movimentos eclesiais de base, passando pelas organizações sindicais combativas até instituições de empresários mais progressistas que se opunham ao regime autoritário. Todos como atores essenciais na volta à democracia. Na verdade, a sociedade civil significava resistência à ditadura e ainda não se incorporava no conceito de Terceiro Setor, este hoje associado à idéia de “sem fins lucrativos e não governamental” o que, para Fernandes (1994, p. 32):

São palavras articuladoras, mais do que conceitos objetivos. Dizer ‘sociedade civil’ supõe uma cultura democrática que ainda está por ser estabelecida. Pensar o “terceiro setor” significa reunir sob uma mesma classe conceitual atividades tão distintas que, no passado, costumavam ser vistas como contraditórias ou mesmo antagônicas.

Consideramos uma articulação frágil e frouxa para dar conta da complexida-

de da questão do Terceiro Setor, porque envolve instituições e organizações variadas que diretamente podem não visar lucros, mas no limite, o essencial para algumas é justamente a expansão de seus consumidores, como é o caso, por exemplo, dos programas de responsabilidade social desenvolvidos por grandes empresas. Além do que contribuem para redução da idéia de público a duas categorias apenas, a dos consumidores e dos empregados de suas empresas.

Para Marx (1982), a expressão sociedade civil surgiu no século XVIII e é ao um mesmo tempo, fonte e expressão do domínio da classe burguesa e que depois a organização que resulta do intercâmbio e relações e que constitui em qualquer época as bases do Estado foi também designada pela mesma terminologia. Portanto, Gramsci (op. cit.) aponta noutra direção afirmando que a sociedade civil, contraditoriamente, nas suas formas de organização, pode participar da construção da hegemonia para as classes subalternas. É neste sentido que estamos tentando desvelar a relação entre o público não estatal e gestão escolar democrática, começando por fazer um recorte histórico.

A luta pela democracia no Brasil dos anos de exceção se pautava nas formas clássicas de exercício da cidadania política, por meio de partidos políticos e eleições diretas, como se isso bastasse para se ter uma sociedade democrática, onde os sujeitos pudessem participar do processo de decisão sobre seus destinos, sobretudo aqueles que sempre estiveram excluídos da participação e, conseqüentemente pudessem ver atendidas

as demandas por políticas públicas. Além disso, as esquerdas entraram despreparadas na luta política dos anos oitenta, sem possuir um projeto nacional, em contraposição ao processo hegemônico neoliberal, sem se dar conta de que a democracia de mercado não distribui riquezas e nem garante os direitos de cidadania.

Conforme já analisamos anteriormente, os partidos políticos tinham no Movimento Democrático Brasileiro – MDB, o celeiro de todas as forças de oposição ao regime vigente no Brasil, à época, que envolvia desde políticos conservadores, liberais e intelectuais de esquerda, que se uniram em torno da bandeira das eleições diretas e democracia. (COUTINHO 1984).

Com a ampliação da abertura democrática, via eleições de prefeitos e governadores supostamente comprometidos com o projeto democrático, as contradições e ambigüidades dessas forças eclodiram, dada a variedade de interesses, agora mais visíveis entre atores de diversas matizes político-ideológicas. As respostas que a sociedade desejava não tinham condições de ser dadas. As demandas sociais expressas pelo conjunto dos trabalhadores e da classe empresarial se chocaram por representarem interesses opostos, até então não revelados no movimento de oposição ao regime ditatorial, de vez que todas as correntes de oposição se uniam em um mesmo bloco. (COUTINHO, op. cit.).

Os diferentes atores aliados na luta pela democratização brasileira, até meados dos anos oitenta, com a volta das eleições diretas, garantia dos direitos civis se distanciam e se expressam pelos seus interesses:

os “empresários progressistas” não vêm razões para qualquer cooperação; o “sindicalismo autêntico” passa a se ocupar de suas questões corporativas diante à precarização crescente do trabalho (COSTA, 2002) e ao desemprego estrutural.

Até mesmo dentro da própria sociedade civil mais ampla, seus diversos segmentos demonstram interesses diferenciados nem sempre compatíveis ou quase sempre incompatíveis entre si, como o movimento ecológico, o movimento dos negros, das mulheres, dos trabalhadores rurais e dos ruralistas. Cada vez mais se visibilizando as disputas de projetos que se contrapõem, ainda que com discursos similares, porque não se deve perder de vista que se vive numa sociedade capitalista cindida em classes sociais e, portanto, a sociedade civil engloba classes diferenciadas. Mesmo dentro de alguns movimentos, como o das mulheres, o ecológico há posições antagônicas, a ligação se dá apenas pela questão do gênero, de etnia, da preocupação com a natureza. É um terreno pantanoso e ambíguo, para demarcar as ações de intervenção em direção da substituição do espaço público, representado pelo Estado.

COSTA (2002) em seus estudos sobre o público não estatal destaca alguns pontos importantes sobre as organizações da sociedade civil, como esfera diferente do Estado e do mercado, cujo campo de ação é multifacetado e complexo, com ênfase em suas diferenças e formas múltiplas com que estabelecem relações com outros agentes sociais, assim resumidos:

- a crítica neoliberal contra o Estado intervencionista;

- a criação de inúmeras ONGs, muitas vezes até em substituição do Estado, disputando poder para ser aquinhado com recursos públicos, gerando a competição com outras instituições, obrigando estas últimas a barganharem parcerias muitas vezes nocivas à sociedade civil;
- as parcerias de responsabilidade social das empresas, que servem, de modo geral, como instrumento para a elevação das vendas, com o aumento dos consumidores;
- a atuação do governo federal na regulamentação do Terceiro Setor, criando critérios e condições específicas para que instituições possam ser consideradas de interesse público, com vistas a aproveitar os recursos mobilizatórios da sociedade civil, transferindo a responsabilidade estatal para as instituições privadas, com seus problemas criados pela carências financeiras e co-responsabilizando-as pelos insucessos;
- a internacionalização de muitas ONGs que passam a ser orientadas de fora para dentro do País.

Como se pode observar, a questão do Terceiro Setor está envolvida num emaranhado de cenários, atores sociais e movimentos, que nos remetem ao nosso ponto de partida destas reflexões, que é a relação entre o público não estatal e a gestão democrática da escola, para tentar visibilizar os nexos existentes, que aparentemente inexistem.

Veja-se, portanto, a partir de 1988, por conta das prescrições Constitucionais e orientações de descentralização, autonomia e parcerias, algumas medidas de democrati-

zação da gestão foram incorporadas nas escolas públicas, dentre as quais se destacam: as eleições diretas para diretor escolar, a criação de colegiados escolares em cada escola, a indicação de formulação coletiva do projeto político-pedagógico; maior autonomia com a liberação de recursos financeiros diretamente para as unidades educacionais, dentre outras.

Há diversos problemas em tais orientações às Escolas: Primeiro, a obrigatoriedade de implementação de tais medidas acaba por invalidar suas finalidades de democratização da gestão, porque não se impõe democracia, constrói-se, conquista-se. Nesse particular, nossas pesquisas revelam que efetivamente tais medidas passam a ser meras formalidades legais, mas, ao mesmo tempo parecem estar servindo para a consecução de um novo modelo de escola, na direção de se transformar numa instituição empreendedora e competitiva, tal qual as empresas de sucesso.

O estado brasileiro juntamente com a iniciativa privada e instituições como Undime, Consed e Unesco têm impulsionado citada direção, com a criação de diferentes mecanismos, como, por exemplo o Prêmio nacional de referência em gestão escolar, cujo objetivo precípuo oficial é melhorar a gestão e qualidade do ensino, para que as escolas incorporem uma cultura da auto-avaliação e práticas bem-sucedidas de gestão e especialmente uma cultura gerencial. No Sistema Estadual de Ensino, por intermédio da Secretaria Executiva de Educação – SEDUC hoje, no Pará muito vem se falando e se defendendo e até implementando ações nas escolas de “em-

preendedorismo” (criar caminhos para o sucesso)³, como saída para a escassez de postos de trabalho e melhoria das condições de vida, sobretudo das populações menos favorecidas, tradicionais usuários das escolas públicas. Já foram realizadas palestras e reuniões para os gestores escolares estaduais estimularem em suas unidades, tais princípios.

Os Conselhos Escolares ou qualquer outra Unidade Executora⁴ com personalidade jurídica, como uma espécie de organização no padrão de ONGs devem se responsabilizar pela decisão e execução das ações escolares e, sobretudo pela captação de recursos que lhes assegure a manutenção das unidades escolares e na medida em que conseguem ter sucesso em tal meta, são colocados pelo Estado, como vitrines para as outras unidades, no estímulo à competição, por meio de diferentes estratégias, como a criação de ranking, prêmios de gestão, etc, obrigando as escolas a funcionarem como organizações sociais e buscarem qualquer tipo de parcerias, que muitas vezes chegam a ferir suas autonomias, em nome da melhoria de suas condições materiais.

Os argumentos embaixadores da criação desses colegiados são, dentre outros, pela emergência de tornar a gestão mais ágil, flexível e eficiente, bem como para aumentar a participação dos cidadãos e propiciar o controle social do público. (BRASIL/FNDE, 2003).

As Unidades Executoras, no caso do Pará, os Conselhos Escolares além de serem responsáveis pela gestão administrativa, financeira e pedagógica dos recursos advindos dos cofres públicos e da comuni-

dade escolar, de entidades privadas e de campanhas escolares poderão buscar a captação de recursos para suas unidades, em complementaridade e/ou substituição do Estado.(BRASIL, 1997).

Na verdade, tais Conselhos Escolares poderão servir de mantenedores da unidade escolar, no melhor exemplo de ONGs, do Terceiro Setor. Isto poderá gerar o serviço público não estatal e o Estado poderá ter espaços objetivos para se desobrigar de sua responsabilidade com a educação. O Programa Dinheiro Direto na Escola é um exemplo emblemático dessa ideologia de

abertura e fomento às ações em parcerias, criado em 1995, como programa de assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE aos Sistemas Públicos de Ensino, para o atendimento à escolaridade obrigatória pela Constituição (o fundamental). É destinado às escolas públicas, além das escolas de educação especial, mantidas por Organizações Não-Governamentais, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Varia de R\$600,00 até R\$-19.000,00 divididos entre despesas de custeio e capital, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Recursos do PDDE conforme número de alunos Matriculados - Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Nº de alunos por Escolas	Custeio R\$ 1,00	Capital R\$ 1,00	Total R\$ 1,00
De 21 a 50	600	-	600
De 51 a 100	1.300	-	1.300
De 101 a 250	2.300	400	2.700
De 251 a 500	3.200	700	3.900
De 501 a 750	5.300	1.000	6.300
De 751 a 1.000	7.500	1.400	8.900
De 1.001 a 1.500	8.600	1.700	10.300
De 1.501 a 2.000	12.000	2.400	14.400
Mais de 2.000	16.000	3.000	19.000

Fonte: Resolução nº. 03/97 (FNDE)

Obs: Para as demais regiões o valor máximo é de R\$14.500,00

Seus recursos provêm do salário educação, como principal fonte e são distribuídos nas unidades escolares anualmente, em única parcela, segundo o número de alunos matriculados. Em pesquisa realizada⁵, os dados revelaram que os sujeitos escolares consideram o financiamento escolar

muito importante para a manutenção, desenvolvimento e melhoria das condições de instalações e de trabalho das escolas, em seu cotidiano.

O PDDE é um exemplo, como já nos reportamos anteriormente, de descentralização estímulo às parcerias, sobretudo

por dois motivos: primeiro, porque os recursos repassados são reduzidos, não cobrindo as necessidades da escola e, segundo, porque a autonomia concedida aos colegiados impulsiona-os para a busca pela captação de novos recursos capazes de viabilizar a manutenção das unidades escolares para se autofinanciarem, num processo de descentralização da operacionalização das ações da Escola, numa nova forma de administração pública, calcada no modelo gerencial da empresa privada, que tem como princípios a eficiência, a eficácia e a produtividade. Tal direcionamento poderá trazer sérias implicações para o processo de democratização da gestão escolar

Por outro lado, contraditoriamente, se esses colegiados escolares funcionarem efetivamente como espaço de decisões coletivas na Escola podem enfrentar tais relações com organização capaz de pressionar o Estado para o atendimento de suas demandas e garantia de um ensino público de qualidade para todos, além de desempenharem um papel educativo político da mais alta relevância, na luta pelas transformações sociais. Pode ser um importante espaço de controle social.

Tais medidas implantadas (Conselhos Escolares com personalidade jurídica, as parcerias) podem representar uma forma de retirada das condições para que os sujeitos escolares possam decidir efetivamente seus destinos, num processo de construção democrática participativa, porque quem financia determina suas condicionalidades e regras, que deverão ser obedecidas, sob pena de sofrerem sanções, por

descumprimentos dos contratos, similar à relação entre entes comerciais. Isto, entretanto, não significa ser contrário às parcerias, a discordância se dá quando essas servem para substituir a presença do Estado e assim dificultarem a gestão escolar democrática, porque quem financia define suas prioridades, o que é diferente quando os recursos são públicos, advindos de nossa riqueza social, ainda que também definam suas orientações. Mas, o ponto principal é a despolitização dos espaços de participação existentes na escola.

A nosso ver, o mais preocupante da transformação dos direitos em serviços, de interesse comum, que podem ser realizados pelos parceiros privados é o empobrecimento político, porque a benfeitores só se agradece pelas regras civilizadas de bem viver na sociedade, sem necessidade de embate, da luta, podendo gerar uma figura passiva e não um cidadão participativo, como sinaliza Paoli (op. cit. p. 386):

... as ações que se movem longe do amplo debate político que costuma aparecer, em qualquer teoria política moderna, como a fonte de criatividade antagônicas e dialogantes que formam o centro de uma decisão pública e democrática sobre a alocação dos recursos materiais e simbólicos de uma sociedade.

Sai-se, portanto, do campo da luta política pela cidadania efetiva e justiça social para um ativismo civil voltado para a solidariedade social, com tempo e espaço marcado, despolitizada, bem diferente da luta por direitos sociais, porque estes se exigem e aqueles se agradece, com gratidão. A solidariedade passa a ser sinônimo de cidadania. Está havendo no Brasil, uma

substituição das ações do Estado pela atuação das ONGs, sobretudo nas áreas de saúde pública e da educação, que devem ser responsabilidade do Estado, prescritas em Lei. A sociedade civil organizada, em suas diferentes frentes, está atuando no campo da solidariedade social.

Para Sader (2000, p.83), "reafirmar a importância do Estado não se confunde com uma nostalgia do Estado tradicional...", porque efetivamente há nuances diferentes hoje, mas as condições perversas, violentas e contraditórias das instituições capitalistas permanecem. O capitalismo vive em processo de inovação, exatamente para se manter, daí defender-se a importância do Estado para minimizar seus impactos.

Aliás, considera-se a sociedade civil, por meio de suas formas de organização, com possibilidades de participação no controle do Estado e na construção de condições para as transformações sociais, enquanto espaço de lutas.

As associações da sociedade civil constituem apenas uma força propulsora de transformações no arcabouço institucional democrático, o qual deve sofrer permanentemente aperfeiçoamentos e adaptações, se se pretende atenuar as tensões inevitáveis entre lei e a ordem, as instituições democráticas e reivindicações sociais em mutação. (MONTAÑO, op. cit.)

Para Coutinho, citando Gramsci (2002), o movimento social é espaço de alternativas como uma luta de tendências, cujo fim não se encontra definido por nenhum determinismo econômico, mas resulta da luta entre vontades coletivas e organizadas.

Portanto, as organizações não governamentais são instituições importantes para

a sociedade e para as mudanças requeridas pelo conjunto dos trabalhadores, mas não são as identificadas com as relações de mercado, como as fundações empresariais ou outras similares, com seus programas de responsabilidade social, focalizados no aumento de consumidores, com suas belas campanhas solidárias veiculadas na mídia hegemônica, ao mesmo tempo que sonegam impostos, pagam salários indígnos e exploram seus trabalhadores.

Refere-se a um outro tipo de organizações não governamentais ou outra forma de organização da esquerda social, como se refere Stédile (líder do MST), em entrevista recente, concedida à Revista Crítica Social, onde as identifica como pertencentes a setores pastorais da Igreja, a movimentos populares, a agrupamentos políticos até aos intelectuais, dentre outros, desde que participem do processo de luta para as mudanças da sociedade vigente, mantendo assim seu caráter público, em direção a um projeto comum. Tais organizações podem atuar no reforço a políticas públicas na área social, com sua capacidade de auto-organização com a criação de espaços públicos próprios onde desenvolvem suas ações públicas.

Esse movimento de luta encampado pelo denominado "Terceiro Setor", numa outra perspectiva e circunstâncias, poderá contribuir para o controle social do Estado, o que:

...irá requerer igualmente o consciente cultivar – não em indivíduos isolados, mas em toda a comunidade de produtores, qualquer que seja sua ocupação – de uma incomprometível consciência crítica,

associada a um intenso compromisso com os valores de uma humanidade socialista...(MÉSZÁROS, 1987 p. 72).

Precisamos continuar na luta, pelo fortalecimento de espaços públicos, nos quais os Conselhos Escolares poderão ser incluídos como um *locus* importante, para estimular o controle democrático da escola, com vistas nas transformações requeridas por amplos segmentos da sociedade, para que possamos re-constituir o *público* em novas bases democráticas:

Ao se tornar “obra de todos e de cada um”, o público deixa de ser confundido simplesmente com os aparelhos do Estado e da burocracia. Na óptica da democracia popular, ser público é diferente de agir “em público”, de entrar na esfera pública, não se limita a ser interlocutor de uma “razão comunicativa” lingüisticamente correta. Além das demonstrações verbais e administrativas, o público popular é o conjunto das práticas sociais que criam uma comunidade ético-política onde se superam concretamente as injustiças, a exploração, a exclusão e se reparte o trabalho, a produção, a distribuição de bens do planeta, o acesso igualitário ao conhecimento mais avançado. (SEMERARO, 2002, p. 222)

Notas

¹ Ideologia para Gramsci é entendida como “o significado mais alto de uma concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (GRAMSCI, 1981, p. 16).

² Expressa-se por intermédio de um conjunto de princípios de desenvolvimento econômico, enquanto recomendações aos países. São 10 seus princípios de política econômica, sintetizados em orientações políticas: reformas macroeconômicas incluindo a fiscal; racionalização e controle dos gastos públicos; liberação financeira; liberação de importações, redução de tarifas alfandegárias; incentivo a indústrias competitivas; estímulo à iniciativa privada, por meio das privatizações e investimentos diretos; desregulamentação e garantias de direito de propriedade.

³ Uma associação, sem fins lucrativos (também chamada de Associação de Pais e Mestres), Caixa Escolar, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar, etc) composta por pessoas da comunidade, interessadas em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, com participação ativa e sistemática na sua gestão. (BRASIL, 2002, p.8).

⁴ ... mesmo não existindo emprego para todo mundo, existem, de fato, diversas oportunidades no mercado, mas que só podem ser percebidas se a pessoa tiver um olhar empreendedor, habilidade para realizar marketing pessoal, vender seu próprio negócio e saber cultivar uma rede de relacionamentos”. (BRAGA, RYON, 2004, p.7).

⁵ Trata-se de pesquisa nacional sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, parcialmente financiada pelo CNPq, cuja coordenação geral é da Prof. Dra. Vera Peroni da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Referências

BENJAMIN, César. Introdução. BENJAMIN, César et ELIAS, Luís Antônio. (orgs.) *Brasil: crise e destino* (entrevistas com pensadores contemporâneos). São Paulo: Editora Expressão Popular, 2000.

BUENO, Silveira. *Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Editora Fortaleza, 1972.

BRAGA, Ryon. O futuro Profissional de nossos alunos: para onde caminha o mercado de trabalho? Linha Direta: educação por escrito. *Empreendedorismo: um novo passo em educação*. Belo Horizonte-MG: Rona editora, n° 71, fevereiro de 2004. (Revista mensal da UNESCO)

BRASIL, Ministério da Educação. *Resolução FNDE/CD*, n° 3, de 04/03/1997. Brasília: FNDE, 1997.

_____. *Informativo n° 1 de 2002 PDDE. Orientações básicas sobre: processos de adesão ao PDDE e de habilitação das UEx*, a elaboração e encaminhamento de prestação de contas. Brasília: FNDE, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRUNO, Lúcia. Gestão da educação: onde procurar o democrático. OLIVEIRA, Dalila Andrade, ROSAR, Maria de Fátima Félix. (org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002 p. 17-38.

CASTRO, Cláudio de Moura. *Educação brasileira consertos e remendos*. Rio e Janeiro: Rocco, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Conferência de abertura da 26ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa – Caxambu-MG: ANPED, 05/10/2003. Internet www.anped.br

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. FÁVERO, Osmar, SAMERARO, Giovanni. (orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002, p. 11-39

FENANDES, Rubem César. *Privado, porém pública: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho e RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil. OLIVEIRA,

Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

MARX, ENGELS. *A Ideologia Alemã*. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.

MÉSZÁROS, István. *A necessidade do controle social*. Tradução Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

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

NETO, Antonio Cabral e ALMEIDA, Maria Doninha. Educação e Gestão descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico. *Em Aberto*. v. 17, n. 72, Brasília: INEP, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. *Queda da ditadura e democratização do Brasil*. FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. (orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

_____. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 373-418.

SADER, Emir. *Brasil: Crise e destino: entrevista com pensadores contemporâneos*, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2000.

SEMERARO, Giovanni. Recriar o público pela democracia popular. FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (orgs.). *Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

STÉDILE, João Pedro. *Ser esquerda social significa construir um projeto alternativo e popular que transforme a nossa sociedade*. Entrevista concedida a Achille Lollo, Revista Crítica Social, nº 2, Rio de Janeiro: ADIA, julho/setembro 2003.

VELLOSO, João dos Reis. *Um país sem projeto: a crise brasileira e a modernização da sociedade: primeiras idéias*. Fórum Nacional: Idéias para a modernização do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

Recebido em 03 de setembro de 2004.

Aprovado para publicação em 01 de novembro de 2004.