

PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DIVERGÊNCIAS E INCOMPATIBILIDADES DE INTERESSES

PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC SCHOOLS: DIVERGENCES AND
INCOMPATIBILITY OF INTERESTS

PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS: DIFERENCIAS Y
INCOMPATIBILIDADES DE INTERESSES

*Maria José Ferreira Ruiz**

Resumo: O objetivo do texto é identificar as divergências de interesses que permeiam a participação da comunidade nas escolas públicas. Utiliza como procedimentos, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental no Caderno do Ministério de Administração e Reforma do Estado (1997) e nas atas dos conselhos escolares e da Associação de Pais, Mestre e Funcionários de duas escolas estaduais paranaenses. Apresenta dados coletados por meio de entrevistas com dois diretores escolares e três lideranças comunitárias. Há evidências que concomitantemente ao processo gerencial de modernização da administração pública, desenrolam-se também aspectos da gestão democrática.

Palavras-chave: Educação; participação; gestão escolar; escola pública.

Abstract: The objective of this paper is identifying the divergent interests that permeate the Community participation in public schools. Uses as procedures, the bibliographical research, the documentary research in the Notebook the Ministry of Administration and State Reform (1997) and the minutes of the school boards and the Association of Parents, Teacher and Staff, two Paraná state schools. Presents data collected through interviews with two school principals and three community leaders. There is evidence that concurrently with the management process of modernizing public administration, also unfolds aspects of the democratic management.

Keywords: Education; participation; school administration; public school.

Introdução

O texto é fruto de pesquisa de maior amplitude que problematiza sobre a participação da comunidade no conselho escolar em escolas públicas do Estado do Paraná, uma vez que o estatuto do conselho de escola deste Estado prevê a participação de movimentos/organizações populares de bairros neste órgão colegiado. A análise desenvolvida parte do pressuposto, que o formato que a participação da comunidade assume é marcado por particulares e especificidades locais, contudo traz elementos do cenário sociopolítico e econômico no qual se desenvolve.

Dessa forma, é importante observar que a reforma da educação brasileira, a partir da década de 1990, ocorre eivada pela redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento

econômico e social, por meio do arrefecimento de seu papel intervencionista, de acordo com os pressupostos neoliberais. É neste contexto que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) é instituída, prevendo no artigo 14, como um dos princípios da gestão democrática, a participação da comunidade nos conselhos escolares.

Destaca-se, entretanto, que o princípio da gestão democrática foi inserido na legislação educacional após ampla mobilização dos trabalhadores da educação que almejavam romper com a burocracia e a hierarquia nas escolas, ao final da ditadura militar (TRAGTENBERG, 2005). As reivindicações dos trabalhadores, no entanto, era pela possibilidade de um tipo específico de participação: a participação política da comunidade nos processos decisórios. Esta forma de participação política prevê a horizontalidade nas relações de poder e almeja os investimentos e a valorização da educação escolar. Entende que o investimento de recursos públicos é necessário para custear uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Entretanto, o conceito de participação também assume outros significados. Com o processo de Reforma do Estado no Brasil, começa-se a difundir uma concepção de participação voluntária que ocorre via parceria entre o setor público e o setor privado, como uma estratégia que incita à desresponsabilização do Estado com os serviços públicos. Isso porque a modernização do Estado leva a um processo de modernização da gestão de todas as instituições públicas. O suporte dessa reforma gerencial é a busca pela eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos e o foco maior é no produto e não no processo. Nesta perspectiva, a comunidade passa a ser encarada como cliente e a educação como mercadoria.

Diante deste cenário contraditório, problematizamos neste estudo sobre as diferentes concepções de participação e suas implicações na gestão da escola pública.

Nosso objetivo é identificar as divergências de interesses que permeiam a participação da comunidade nas escolas públicas. Para atingir este objetivo mais amplo, especificamente, analisamos como ocorre a participação das organizações populares de bairros nos conselhos escolares em duas escolas públicas paranaenses.

Além da discussão teórica fizemos análise de documento no Caderno do Ministério de Administração e Reforma do Estado (1997) e análise das atas dos conselhos escolares e da Associação de Pais, Mestre e Funcionários (APMF), em duas escolas estaduais paranaenses. Apresentamos ainda dados empíricos coletados por meio de entrevistas com os dois diretores das escolas e com três lideranças comunitárias que participaram dos conselhos escolares nas duas escolas que nos serviram de espaço empírico para a pesquisa.

O texto segue organizado em duas seções. Na primeira apresentamos elementos gerais da Reforma do Estado no Brasil e os desdobramentos desta reforma que leva a diferentes formas de parceria nas instituições públicas. Na

segunda parte discutimos dados empíricos sobre as divergências e as contradições que permeiam a participação das lideranças comunitárias, nos conselhos escolares das escolas públicas pesquisadas. Nas conclusões buscamos retomar os aspectos enfocados em ambas as seções de forma a evidenciar o entrecruzamento entre os assuntos tratados nas mesmas.

Reforma do estado e estímulo à participação voluntária

A Reforma do Estado no Brasil e suas repercussões na Educação, com foco na concepção de participação popular na escola é o objeto de análise desta seção. Para tratar desta questão é oportuno situar o leitor que adotamos a concepção de Estado do materialismo histórico-dialético. Nesta concepção teórico-metodológica o Estado é entendido tendo em vista o antagonismo das classes sociais; burguesia e proletariado. Nas palavras de Marx e Engels “tal Estado nada mais é do que a forma de organização que os burgueses adotam, tanto para garantir reciprocamente a sua propriedade e a de seus interesses [...]. O Estado, pois, é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns” (MARX; ENGELS, 2007, p. 98).

Assim, apesar das variações significativas de interesses no interior da instituição estatal, o Estado tende a concretizar o interesse da classe dominante. Portanto, embora a classe trabalhadora sempre possa lutar pela defesa de seus interesses, mesmo que em desvantagem, numa sociedade de classes, o Estado será sempre o espaço de negociação da burguesia e o local onde se efetiva o domínio de classes. Mesmo que no Estado possa haver momentos de divergências entre os interesses de classes, buscando alguns consensos entre esses, de forma inevitável, estando o Estado inserido numa sociedade capitalista, o que prevalecerá, serão sempre os interesses capitalistas.

Essa instituição passa por um processo de modernização e reformas para adequá-la à reestruturação produtiva do modo de produção vigente. A Reforma do Estado vai se tornar um assunto basilar a partir do qual a concepção de participação popular passa a ser amplamente fomentada na década de 1990. Pode-se entender que a participação, na perspectiva neoliberal, tem suas normativas instituídas a partir da Reforma do Estado no Brasil.

Os países desenvolvidos entram no processo de Reforma do Estado desde o final da década de 1970 com Reagan na presidência dos EUA e Thatcher, na Inglaterra. Este processo foi estimulado pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Para estes organismos multilaterais, para que houvesse maior e melhor desenvolvimento econômico era preciso que os Estados se abrissem para o comércio exterior e buscassem equilibrar os orçamentos e a estabilidade interna da moeda, portanto, cortes nos orçamentos e parcerias financeiras entre o Estado e os setores privados da economia seriam necessários, tornando o Estado um Estado mínimo.

Contudo, essa análise não é tão simples assim. Borón (2004) afirma que, embora as tendências reformistas tenham se alastrado pelos países capitalistas nas últimas décadas do século XX, dentre estas tendências a Reforma do Estado, grande parte dos países de capitalismo desenvolvido não aderiram estas reformas de fato e “apesar de sua propaganda em favor da proposta neoliberal [de Estado mínimo], continuaram tendo estados grandes e ricos, muitíssimas regulações que organizam o funcionamento dos mercados, promovendo formas sutis de protecionismo e subsídios” (BORÓN, 2004, p. 9).

Entretanto, a necessidade de Reformar o Estado, não é uma questão que emerge, puramente e unilateralmente, de uma crise política nesta instituição, como se quer dar a entender. Mas, sobretudo, trata-se de uma crise econômica, também, ou seja, trata-se de uma crise do capital, que incomoda bastante os grandes representantes financeiros do mundo, dentre eles o Banco Mundial (BM) e seus parceiros.

Sobre essa questão Nogueira, Figueiredo e Deitos (2001) esclarecem que no início da década de 1980 há uma crise econômica nos países centrais que acabam por refletir nos países periféricos, como a crise da dívida externa. Diante deste panorama, o BM começa a introduzir novas modalidades de empréstimos e de ajustes estruturais. Segundo estes autores, “nesse momento há uma completa desorganização monetário-financeira nos países periféricos, que sempre necessitaram de empréstimos externos, [...] do setor privado, para dinamizar e garantir o desempenho de suas economias” (NOGUEIRA; FIGUEIREDO; DEITOS, 2001, p. 127-128).

O BM passa a ser um dos maiores concessionários de créditos para esses países. Em contrapartida começa a exigir alguns requisitos para que os países consigam os empréstimos necessários. Dentre esses requisitos está a questão do redimensionamento do papel do Estado na economia de mercado a fim de que esta instituição atenda ao máximo o setor produtivo da economia.

Acelera-se, então, a ofensiva contra o modelo do Estado de Bem-Estar Social, em diferentes momentos, em diferentes países. Silva Jr. (2002) defende que, desde a era Vargas até por volta da década de 1990, predominavam no Estado brasileiro indícios do Estado de Bem-Estar-Social. O Estado tinha, portanto, maiores características de ser uma instituição interventora na economia de mercado e investidor nos serviços sociais. Embora esta questão seja bastante controversa, pois, muitos teóricos contestam a afirmação de que houve de fato um Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Vieira (2001), por exemplo, defende que essa forma de Estado foi uma criação do capitalismo e foi possível em alguns momentos do capitalismo em países que tiveram o crescimento acentuado, logo após a Segunda Guerra Mundial. Assim, o Estado de Bem-Estar Social configurou-se apenas em alguns países altamente capitalizados, como no caso da Grã-Bretanha e da Alemanha. Nestes países, assim como nos países norte-americanos, foi possível perceber planos econômico-sociais com certa homogeneidade.

No Brasil e outros países latinoamericanos, entretanto, o que existiu e existe, segundo Vieira (2001), são algumas políticas sociais setorizadas e focalizadas, que tentam garantir e resguardar os serviços sociais mínimos a partir de ações afirmativas. Essas medidas deveriam, portanto, ser temporárias e especiais com objetivo de amenizar as desigualdades, procurando garantir igualdades de oportunidades. Contudo, essas ações afirmativas não partem da totalidade e com isso áreas sociais como a educação, a moradia, a saúde, o lazer, e as condições de trabalho são tratadas de forma fragmentada, sem articulação com outras políticas públicas e econômicas mais gerais. Vieira, ao tratar das políticas sociais no Brasil, enfatiza que “A política social aqui tem figurado uma coisa desconjuntada, uma colcha de retalhos, uma operação tapa-buraco. Tal quadro não constitui Estado de Bem-Estar Social, ou rede de proteção. Constitui intervenção estatal no campo econômico e no campo social, dependendo das condições do momento” (VIEIRA, 2001, p. 20).

Entretanto, sem entrar nesse embate, pode-se aferir que o modelo de Estado de Bem-Estar Social, tendo existido de forma mais ou menos homogênea em alguns países e apenas como boa intenção em outros, começa a sofrer pressões do BM. Começa a ser criticado em vários países do mundo, por ser considerado burocrático, ineficiente, centralizador, pois, trazia para si toda a responsabilidade com os serviços sociais e não estabelecia parcerias com a iniciativa privada. Além do mais, ainda era considerado um entrave para a economia de mercado. Precisava então ser reformado.

Se nos países capitalistas de economia desenvolvida a Reforma do Estado já era perceptível no final da década de 1970, é no início da década de 1980 que o fenômeno se alastra no Brasil, principalmente, após a década de 1990. Entretanto, é possível identificar características universais no movimento de Reforma do Estado, tanto nos países centrais como nos periféricos, como no caso, os países da América Latina, principalmente após o Consenso de Washington. Silva (2003) enfatiza que a Reforma do Estado faz parte de um processo muito mais amplo que, ao postular os pressupostos neoliberais, visa constituir um modelo econômico reformado.

Desta forma, a crise no campo político-ideológico coloca “novamente em discussão as relações do Estado com a economia” (SILVA, 2003, p. 54). Os teóricos e políticos liberais-conservadores começam a discursar sobre a crise nos mais diferentes espaços, situando-a na questão da ingovernabilidade do Estado. Assim, tenta-se deslocar ideologicamente, o foco da crise. Ou seja, não é o sistema econômico e suas contradições e antagonismos que estão a provocar crises constantes, mas sim o Estado. Esses teóricos, segundo esta a autora “alarmaram o mundo com a tese da 'ingovernabilidade', ao mesmo tempo que empreendiam uma ofensiva contra os direitos conquistados pelas classes populares nas décadas anteriores como forma de recompor as condições de acumulação do capital” (SILVA, 2003, p. 54).

Nesta perspectiva, a crise social, o alastramento da miserabilidade, o

desemprego crescente, e outras mazelas sociais passam a ser vistos como provocados pela incapacidade do Estado em dar respostas eficientes e seguras às demandas e ao alargamento dos direitos sociais. Os defensores desta ideia prosseguem anunciando que o Estado, ao tentar atender a demanda e os clamores dos movimentos populares, acaba por se endividar para além do que podia ao tentar gerir os conflitos sociais e prover a sociedade dos direitos trabalhistas, educacionais, de moradia, de saúde, e mais. Assim divulgam “que as mudanças no sistema de proteção social e no modelo de gestão permitiriam diminuir a suposta sobrecarga do aparelho estatal, aumentando, assim, a sua capacidade de desempenho e de direção e a liberdade nas relações trabalhistas” (SILVA, 2003, p. 55).

Pode-se dizer que a Reforma do Estado no Brasil tem sua origem no governo de Collor de Mello (1990-1992) e de Franco (1992-1995). Entretanto, é com FHC (1995-2002) que a reforma é de fato implementada, quando Bresser Pereira assume o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O documento da Reforma do Estado prevê que esta instituição faça parcerias com a iniciativa privada e com a sociedade civil organizada para se fortalecer e diminuir custos, privatizando estatais e chamando o empresariado para investir nas causas sociais que passam a não ser mais de sua exclusiva responsabilidade.

Bresser Pereira, mesmo diante das evidências contrárias, se apresenta à nação brasileira como sendo não adepto a implementação do Estado mínimo, carro chefe da proposta neoliberal. Discursa que pretende sim, fortalecer o Estado e não enfraquecê-lo. O fortalecimento do Estado se daria à medida que esta instituição se permitisse estabelecer propostas de parceria com o mercado, sendo este o pressuposto basilar para o funcionamento eficaz dos sistemas econômicos. “Por essa razão, apontou o modelo de Estado social-liberal como capaz de assumir o papel de *estimulador e preparar as empresas e o país para a competição generalizada*” (SILVA, 2003, p. 76, grifo da autora).

É interessante acompanhar os argumentos de Bresser Pereira ao propor a Reforma do Estado no Brasil. Em suas palavras

A partir dos anos 70 [...] em face do seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (PEREIRA, 1997, p. 9).

Bresser Pereira desloca, assim, a origem da crise situando-a no interior do Estado. Prossegue em sua retórica enfatizando que “[...] esta grande crise teve como causa fundamental a crise do Estado uma crise fiscal do Estado, uma

crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado [...]” (PEREIRA, 1997, p. 9).

Desta feita e a partir de então, o governo brasileiro orquestra uma proposta de reconstruir o Estado. O governo identifica grandes problemas do Estado brasileiro, que precisavam ser urgentemente enfrentados, a fim de liberar a economia. O primeiro problema seria a redefinição do tamanho do Estado. Nas palavras do Ministro

A reforma do Estado é vista frequentemente como um processo de redução do tamanho do Estado, envolvendo a delimitação de sua abrangência institucional e a redefinição de seu papel. Dado seu crescimento excessivo neste século, as esperanças demasiadamente grandes que foram nele depositadas pelos socialistas, e as distorções de que o estado afinal foi vítima, essa perspectiva é essencialmente correta. O Estado cresceu em termos de pessoal, e principalmente, em termo de receita e despesas [...]. As despesas do Estado, por sua vez, multiplicaram-se por três ou quatro neste século: nos últimos 30 anos dobraram, variando hoje entre 30 e 50 por cento do PIB. Naturalmente esse processo de crescimento ocorria ao mesmo tempo que se ampliavam as funções do Estado, principalmente na área social. (PEREIRA, 1997, p.21).

Outro problema que deveria ser enfrentado seria a delimitação do papel regulador do Estado. A proposta então era desregulamentar o Estado, definido qual seria sua abrangência institucional. Isso implicaria, dentre outras questões, “em determinar qual a extensão do seu papel [Estado] de regulamentador das atividades privadas” (PEREIRA, 1997, p. 32). Isso implicaria na

redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional (PEREIRA, 1997, p. 18).

Ainda havia os problemas da recuperação da governança e por fim, o problema da governabilidade, termos assim diferenciados pelo ministro da Administração Federal e Reforma do Estado “A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu

governo com a sociedade, enquanto que governança é a capacidade financeira administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas” (PEREIRA, 1997, p. 44).

Silva (2003) enfatiza que na tentativa de superar estes problemas o governo lança mão de estratégias, organizadas em torno de três eixos, a saber: a privatização, a publicização, e a terceirização. Esses eixos, para autora, tiveram e têm um acelerado processo de implantação.

A privatização é apresentada à população como uma oportunidade imperdível para arrecadar recursos e assim promover o equilíbrio da economia de mercado. Embora o processo de privatização das estatais tenha se iniciado no governo de Collor é com FHC que são colocadas como prioritárias. O processo de privatização centra-se numa forte campanha de desqualificação e “desmoralização das empresas públicas, que, supostamente estariam contribuindo para o esgotamento dos recursos do Estado” (SILVA, 2003, p. 84-85). A privatização é evidenciada como forma de atrair recursos estrangeiros e reduzir as dívidas internas e externas do país. “Em todo esse período, a participação dos meios de comunicação foi fundamental para a construção de um consenso em torno da necessidade da privatização” (SILVA, 2003, p. 85).

Para Bresser Pereira (apud SILVA, 2003, p. 87) a publicização consiste em “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal”. Esta organização assume o papel de gerenciar e de efetivar serviços, administrando hospitais, universidades, creches, museus, dentre outras instituições sendo financiadas pelo Estado, porém, administradas por organizações privadas sem fins lucrativos. Nesta perspectiva criam-se as organizações públicas não-estatais, ou seja, criam-se grupos que recebem financiamento do governo para executar serviços sociais, mas são de natureza privada.

A terceirização é o processo através do qual “o governo transfere para o setor privado por intermédio de licitação pública e contratos, serviços auxiliares ou de apoio como a limpeza, processamento de dados e o transporte” (SILVA, 2003, p. 89).

Baseando-se nos três eixos básicos supracitados, o governo vai redefinindo as suas áreas de atuação, distinguindo aquelas atividades que seriam de exclusividade do Estado e aquelas as quais poderiam ser executadas através de parcerias. Assim reconstruir o Estado passaria necessariamente pela “redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura”. Implicaria também em “reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial”. Isso significaria “transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (PEREIRA, 1997, p. 17).

A Reforma do Estado ainda leva em consideração que, na perspectiva dos reformistas, “temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado” (PEREIRA, 1997, p. 12). Aí estão incluídas “as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatorios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas” (PEREIRA, 1997, p. 12), dentre outras. Ainda prosseguem enfatizando que “seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução definitivamente não o é” (PEREIRA, 1997, p. 25). Nesta proposta a educação e a saúde, “são atividade competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados” (PEREIRA, 1997, p. 12). Com estes argumentos prosseguem enfatizando que “nestes termos não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal” (PEREIRA, 1997, p. 25).

Mesmo diante da clara intenção de privatização dos serviços sociais básicos, garantidos como direito social na Constituição Federal/1988, os reformistas prosseguem com a retórica enfatizando que com isso não se pretende privatizar a educação e a saúde, a fim de que sejam voltadas para o lucro e o consumo privado. Jogam então com as palavras a fim de convencer de que se trata de publicização e não de privatização. Nas palavras de Bresser Pereira

a reforma do Estado nesta área [saúde e educação] não implica em privatização mas em “publicização” - ou seja, em transferência para o setor público não-estatal. A palavra publicização foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal (PEREIRA, 1997, p. 24).

Para os reformistas confundir privatização com publicização trata-se de um equívoco. Assim, dizem que “na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade: a propriedade pública, vista como sinônima de estatal, e a propriedade privada” (PEREIRA, 1997, p. 25). Utilizando-se de retórica Bresser Pereira prossegue enfatizando que

Esta simplificação, [...] leva as pessoas a se referirem a entidades de caráter essencialmente público, sem fins

lucrativos, como privadas. Entretanto, se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos, mas, para o interesse geral não podem ser consideradas privadas (PEREIRA, 1997, p.25-26).

Tem acontecido, entretanto que a transferência da responsabilidade da prestação de serviços sociais para as chamadas organizações públicas não-estatais passa para mãos privadas/particulares recursos do patrimônio público, uma vez que a partir desta reforma, estas organizações recebem recursos financeiros do Estado, numa parceria público/privado. Sobre essa questão Silva (2003) ilustra que

sob a denominação de quase-mercado, operou-se uma construção ideológica para mascarar a expansão do capital em áreas antes consideradas essencialmente públicas, colocando em xeque o caráter universalista de serviços como saúde e educação, entre outros. E através das chamadas organizações sociais [...] o governo transferiu para o chamado terceiro-setor a prestação de serviços antes exclusivos do Estado, 'desmantelando todo um sistema público nacional e universal de prestação de serviços, edificado, principalmente a partir da Constituição de 1988 (SILVA, 2003, p. 105).

Entretanto, além de delinear aquilo que não é de sua responsabilidade exclusiva, a proposta reformista do Estado também delinea o que seriam, então, as atividades exclusivas do Estado. Seriam essas as funções de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas e fomentar. Ou seja, o Estado deixa de ser investidor de recursos para as áreas sociais, dentre elas a educação e a saúde e vai se tornando um Estado fiscalizador e avaliador, apenas.

Mesmo considerando que a Reforma do Estado teve alcance diferenciado nos diferentes países, é possível compreendê-la em dois momentos distintos.

O primeiro correspondeu ao período de retomada da ofensiva do neoliberalismo estendendo-se até o início da década de 1990. O Estado foi fortemente criticado pelo seu caráter intervencionista, exigindo-se a redução do seu 'tamanho' como uma condição ao livre

funcionamento do mercado. A discussão girou em torno da distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado, retomando um debate do século 19 (SILVA, 2003, p.67).

Num segundo momento, após as políticas neoliberais da Reforma do Estado terem desembocado em várias crises sociais como a miséria, o alastramento do desemprego, dentre outras mazelas, propõe-se um suposto rearranjo nesta reforma. Sugerem-se mudanças parciais de orientação, diante do reconhecimento da precária situação socioeconômica da população, que se alastra em alguns Estados Nacionais. Neste bojo, os organismos multilaterais como o BM e o FMI começam a apoiar alguns projetos criados para o combate à pobreza e à fome, a fim de regular minimamente estes entraves para o desenvolvimento do capital, mesmo continuando a enfatizar e apoiar o corte de gastos públicos.

Neste momento de reorientação da Reforma do Estado, a escolarização básica assume um papel crucial no discurso neoliberal para que, segundo Oliveira (1997) pudesse auxiliar na gestão da pobreza que teimava a se alastrar pelo país afora. É certo que os interesses são mercadológicos, visto que o excesso de pobreza entrava o crescimento do consumo. Ou seja, não se tratavam de interesses humanitários.

Diante da análise dos arautos da reforma, observa-se que o Estado é visto como “parasitário e predador; nesse sentido, a única alternativa possível para garantir a liberdade do mercado e, conseqüentemente, o desenvolvimento é reduzir o Estado às suas funções exclusivas” (SILVA, 2003, p. 38-39).

O governo assim reitera a lógica do neoliberalismo, conforme aquilo que o BM e as demais agências multilaterais, que seguem a mesma cartilha prescrevem, tendo em vista a necessidade do país em tomar empréstimos sucessivos para salvar a economia de mercado.

A participação popular na esfera pública, de longa data reivindicada pelos mais diversos movimentos populares, dentre estes o movimento docente, passa a ser amplamente estimulada e incitada por parte do Estado. Por um lado começa-se a divulgar que o excesso de participação nos espaços de tomada de decisões é prejudicial para a legitimação das ações do Estado. A participação da sociedade ocorre para validar consensos já obtidos anteriormente a portas fechadas por pequenos grupos, não que antes da Reforma do Estado essa situação fosse diferente. Sobre isso, Silva traz que

o discurso da necessidade de parceria do Estado com a *sociedade civil* ofusca as medidas no sentido da redução dos espaços de participação, com poder decisório, das classes subalternas. Quando o presidente Fernando

Henrique Cardoso faz o discurso da participação política do *cidadão* no governo, refere-se a mecanismos de legitimação de suas ações. A parceria prevista envolve apenas o consentimento às medidas de redução dos gastos sociais como alternativa para diminuir a dívida pública (SILVA, 1998, p. 41, grifos da autora).

Há um retrocesso em relação aos mecanismos de controle social já instituídos. Para Silva (1998, p. 42) “o processo de recentralização das decisões e exclusão dos setores populares do processo decisório das políticas estatais fica mais claro no momento em que a proposta de reforma não especifica os mecanismos de controle social”. Assim, com intenções bastante evidentes “o governo retira os atuais e limitados mecanismos de controle dos setores populares e sindical enquanto institui outros mecanismos”.

A União passa a descentralizar as responsabilidades para Estados e Municípios, o que causa várias crises econômicas nos municípios mais pobres que não conseguem arrecadar recursos tributários para suprir a demanda dos serviços sociais básicos à população. Segundo Silva (1998, p. 42), “com a crise econômica, o governo federal adota medidas para recentralizar os recursos e descentralizar a prestação de serviços sociais, repassando aos estados e municípios a responsabilidade em atender às demandas sociais”.

De forma antagônica, se por um lado há a tentativa de diminuir a participação popular das esferas de tomadas de decisão, de outro a participação da sociedade é clamada pelo Estado, a fim de que todos se responsabilizem pela crise social que se alastra. Desta forma,

os representantes da burguesia no governo ressaltam a necessidade de efetivar a cidadania através do empenho da participação de *todos* nas medidas para sair da crise. Assim, toda a nação é convocada e intimada a aceitar as medidas neoliberais como única alternativa. O Estado se mostra aberto à participação do *cidadão*, desde que seja para aceitar a sua cota de sacrifício (SILVA, 1998, p. 43, grifos da autora).

Desta forma, por um lado a população não é chamada para participar dos momentos de decisões sobre os caminhos da gestão da coisa pública, por outro incita-se essa participação para que os sujeitos sociais assumam os riscos e aceitem os sacrifícios depois das decisões tomadas de forma arbitrária. A partir destas implicações a participação popular assume naturezas diversas nas instituições públicas, sendo a escola uma delas. Tendo isso em vista, na sequência relatamos dados empíricos da pesquisa realizada em duas escolas.

A participação dos líderes comunitários na gestão das escolas públicas paranaenses

A participação popular na escola pública foi amplamente discutida no contexto que antecedeu a promulgação das políticas educacionais na década de 1990 – LDBEN 9394/96 e PNE 2001-2010. Essas políticas para a educação foram elaboradas ao mesmo tempo em que o Brasil passava pelo processo de Reforma do Estado que, como vimos, estimulou e incentivou a participação popular e as parcerias público-privadas nas instituições públicas. Por outro lado, os trabalhadores de forma geral e os trabalhadores da educação de forma específica, também defendem a necessidade de participação popular nas instituições públicas como forma de possibilitar o controle social sob a coisa pública. Essa tendência foi bastante expressiva, tendo em vista a chamada abertura política, com o fim da ditadura militar no Brasil.

Dessa forma, após oito anos de debates e embates a LDBEN 9394/96 foi aprovada (SAVIANI, 1999). Essa legislação contemplou de forma parcial as aspirações de participação popular que fizeram parte das propostas do Fórum Nacional da Escola Pública (FNDEP), espaço que congregou várias entidades acadêmicas e sindicais da área da educação. O princípio da participação popular na escola foi instituído no art. 14 desta legislação, prevendo a participação dos professores na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação da comunidade nos conselhos escolares.

No Estado do Paraná, o estatuto que regulamenta os conselhos escolares prevê a participação do segmento dos movimentos populares de bairro neste órgão colegiado (RUIZ, 2013). Tendo isso em vista, fizemos uma pesquisa de campo em duas escolas da região sul do município de Londrina, norte do Paraná, para verificar as possibilidades, potencialidades, dificuldades e conflitos que ocorrem nestas instituições, tendo em vista a participação deste segmento específico nos conselhos de escola.

Verificamos na análise dos dados coletados que a participação específica deste segmento social – movimento popular de bairro – ocorre mediada por interesses antagônicos, muitos conflitos e preconceitos. Nas entrevistas houve falas ilustrativas a esse respeito

Olha professora na escola tem pessoa que fez faculdade. [...] só que é o seguinte, quem tá na comunidade quer ver a coisa acontecer na escola. E aí essa pessoa que fez uma faculdade ela não aceita que aquele que tá lá na comunidade e estudou menos, vai lá na escola e apresenta um projeto como ela e discute como ela. Só que a comunidade não quer ficar refém dela também. Aí é difícil, desanima de participar (LÍDER COMUNITÁRIO 1).

[...] muita gente cria essa barreira de não aceitar o outro no seu espaço de olhar pro espaço e dizer que é meu e ali dentro eu decido o que eu faço. Então eu vejo a necessidade da escola olhar pra esse outro sujeito que é preocupado pela qualidade do ensino, que é a comunidade (LÍDER COMUNITÁRIO 2).

Nas falas, além do preconceito histórico citado por Cury (2000) e reafirmado pelos entrevistados, fica também em evidência que a coisa pública (escola) é administrada como coisa privada – a partir do interesse da comunidade interna. Portanto, administrada a partir de interesses de pessoas isoladas ou pequenos grupos que assumem o poder de decidir sobre as questões coletivas. Esses pequenos grupos nem sempre querem fazer a coisa acontecer a favor dos interesses da comunidade a que atendem, ou deveriam atender.

É evidente o antagonismo de interesses entre os que pensam a partir da comunidade e os que pensam a partir do interior da escola, ou do interior do Estado, a quem representam estes últimos, pois a escola pública é em última instância uma escola estatal (PARO, 2001). “Assim sendo, a linha distintiva entre essas duas esferas [pública e privada] de presença na existência social se torna tênue e possibilita as várias formas de nepotismo e de um mandonismo favorecedor das elites dirigentes” (CURY, 2000, p. 54).

O antagonismo de interesses quando há a participação das lideranças de bairros, representantes dos movimentos populares nos conselhos de escolas, também é ilustrado na fala de uma diretora, quando foi questionada sobre as dificuldades desta inserção e sobre quem decidia quando ocorriam divergências de interesses nas discussões.

Ah não, não é fácil não, porque por serem lideranças, cada um puxa pro seu lado sabe, por exemplo, têm as vaidades, a pessoa é eleita, é presidente do bairro, o outro que representa uma associação, o outro é porque representa um conselho, o outro é porque representa tal grupo. Então até brinquei uma vez e disse: - Ah gente, por favor, vamos parar! Tem céu pra quantas estrelas aparecerem e brilham todas elas. Às vezes nós temos pessoas humildes, uma anula a outra mesmo, não adianta [...]. Então não é fácil chegar num consenso, mas tem que chegar e a gente chega. E a comunidade evolui. Sabe então tudo isso, vai fazendo com que a comunidade evolua e isso é muito bom (DIRETOR 1).

No entanto, os representantes dos movimentos de bairros percebem que têm pouca condição de enfrentamento diante dos conflitos que surgem

nas escolas públicas, devido à forma hierárquica que essas instituições são organizadas e a centralização do poder que nelas imperam. Sobre isso um líder comunitário entrevistado diz que

O que causa os conflitos é a visão de superioridade de quem sou eu e sou eu é que resolvo tudo [na escola], a visão de achar que ela [a escola, diretor e professores] tem que ser dona da verdade. Isso se passa tanto com a gente da Associação, como com o pai de aluno, como com o próprio aluno que não pode questionar e se questionar é mandado ficar quieto e sair da sala. Aí tem que comprar a briga e não é fácil não. Por isso a gente acaba sendo até mal visto nas escolas. Vixi! Tem professor que nem quer ver a gente na escola (LÍDER COMUNITÁRIO 3).

A naturalização do preconceito aparece em muitas falas. Anular o outro, considerado mais humilde por conta da falta de acesso à cultura acadêmica, aparece como natural e não como construção histórica e social.

O antagonismo de interesses que permeia a participação das lideranças comunitárias na gestão escolar é reiterado por outro diretor. Ele nos afirmou que, algumas vezes, foi chamado a prestar conta ao poder público a respeito dos limites que, na opinião deste poder, estava faltando dentro da escola que ele representa. A queixa, que chegou por vias desconhecidas ao poder público, era que algumas lideranças do bairro vinham fazendo uso das instalações da escola para além do que era permitido, o que vinha descaracterizando a função da escola no bairro como prestadora de serviço educacional. O poder público também já havia questionado em outros momentos a esse diretor se ele vinha de alguma forma incitando as reivindicações e manifestações públicas que ocorriam no bairro a respeito da qualidade – ou falta de qualidade – das escolas da região.

Nas análises das atas dos conselhos escolares e da Associação de Pais e Mestres e Funcionários várias situações foram evidenciadas a este respeito. Identificamos nestas análises que era costume a escola emprestar a cozinha e a quadra de esportes para as festividades organizadas pelo bairro, disponibilizar a máquina copiadora e o telefone para assuntos que diziam respeito à escola, emprestar os espaços da escola para reunião dos movimentos de bairro, e outras formas de acesso às instalações da instituição. Assim, a escola foi se tornando como um espaço comunitário de uso coletivo.

A decisão sobre o uso do espaço escolar era feita nas reuniões das APMF e conselhos escolares até meados de 2003. A partir desta data houve a interferência do poder público e as solicitações passaram a ser feitas de forma burocrática. Consta na ata do conselho escolar que as solicitações desta ordem deveriam ser redigidas em ofício próprio e endereçadas ao órgão do poder

público responsável, que faria a análise da pertinência, ou não, da solicitação, deferindo ou indeferindo o pedido.

Essa situação colocou o diretor em posição embaraçosa, pois, o mesmo teve que mediar os interesses contrários entre o Estado e as lideranças comunitárias, sendo que em última instância é ao Estado que ele deve prestar conta (PARO, 2001). Os dizeres do diretor são ilustrativos neste sentido.

Olha chegou um momento em que nós tivemos a necessidade de separar as coisas. Tivemos que colocar um limite porque é interessante isso. Chegou um momento em que a pessoa que representava o bairro chegava e ia usando o telefone e entrando e mandando fazer xerox e eles estavam esquecendo que nós tínhamos que prestar conta de tudo isso e que a prioridade da escola era outra. Então nós tivemos que, às vezes, dar um basta e eu disse – Opa, não é por ai né?! Então vamos conversar. Nesse sentido a determinação que a participação dos movimentos populares seja feita de forma representativa no Conselho Escolar é interessante. Alguns ficam chateados com isso e aí nós tivemos [...], grupos que antes eram parceiros e depois viraram oposição. Acha que eu limito a participação deles. Mas, depois eu sempre passei por cima de tudo isso. Eu sempre achei que essa questão de estar na oposição faz parte do jogo da democracia. Então nós tivemos em alguns momentos sim que colocar limites. Veja o uso do telefone. Tivemos que criar uma cota. Falei: - Vamos organizar, se a ligação for coisa em relação à escola, você pode ligar. Se não for, infelizmente não! E aí nós colocamos orelhões. Dois orelhões dentro da escola. Então fomos colocando limites e houve alguns conflitos. Tinha que encaminhar por escrito os pedidos, endereçar aos órgãos superiores. Enfim, atritos sempre houve, porque quando você coloca pessoas pra discutir os temas, atritos acontecem, o que é saudável né?! (DIRETOR 2).

A necessidade de mediar os interesses aparece também na fala de outro diretor que nos explicou que há resistência por parte dos professores em permitir que as lideranças comunitárias participem do conselho de escola. Ele nos informou que já enfrentou situações difíceis, tanto com professores, como com funcionários. Disse que a maioria dos professores não gosta de ser questionada em relação às questões pedagógicas. Certa vez ocorreu que uma liderança comunitária questionou sobre o baixo desempenho das crianças em

uma reunião. Fez isso porque uma mãe havia se queixado do descaso com que uma professora vinha tratando as dificuldades de seu filho. O diretor disse que a confusão foi grande. Em uma passagem afirma

nós sabemos que algumas situações são complicadas, dependendo do morador, da entidade, vamos colocar dessa forma, às vezes tem uns que acabam confundindo as coisas, acham que pode se envolver na parte pedagógica diretamente. Mas, bem conversado mesmo só tem positivo na participação deles, tem que deixar claro pra eles que não tem que estar se intrometendo na parte pedagógica. E o ganho maior é trazer eles pra fazer com que eles nos ajudem de uma outra forma, não diretamente envolvidos na parte pedagógica. Então eu penso que tem diretor que tem medo que tem cisma de abrir a escola pra comunidade. Mas, eles têm muito que ajudar, tem que fazer com que eles participem mesmo (DIRETOR 2).

Enfim, a participação das lideranças comunitárias e da comunidade em geral na gestão da escola pública paranaense ocorre permeada por antagonismos de interesses muito amplos. Não existe - e nem esperávamos que houvesse - homogeneidade de interesses que levam os sujeitos a buscarem esta participação. Longe disso existem sim muitos confrontos, imprecisões e ambiguidades no que diz respeito a este quesito.

Considerações finais

A partir de condicionantes econômicos, políticos e sociais buscamos discutir e desvelar os percursos por meio dos quais caminham a efetividade e os entraves da participação popular na escola pública. Com o intuito de verificar os interesses diversos sobre essa forma de participação, analisamos o documento da reforma do Estado no Brasil, as atas das reuniões de duas escolas e entrevistamos diretores e líderes comunitários.

A apreciação feita na primeira seção do texto permite-nos entender que a partir da modernização do Estado, difundiu-se a compreensão de uma modernização da gestão da escola pública, no formato ditado pela administração pública gerencial. Neste formato de gestão há a delimitação do papel regulador do Estado, a descentralização das ações desta instituição e um processo de desobrigação com os serviços sociais.

Neste contexto, a participação popular na escola é sugerida de diferentes formas. Uma delas é a de estimular a instituição escolar a buscar parcerias público-privadas para arrecadar recursos financeiros necessários à

sua subsistência, promovendo assim um processo de privatização por dentro, numa ótica neoliberal. Há ainda a fomentação da participação do cidadão como cliente, consumidor e fiscalizador.

Os dados empíricos evidenciaram, por sua vez, que concomitantemente a este processo gerencial, desenrola-se também uma tentativa de gestão democrática, na qual os sujeitos são convidados a participar dos órgãos colegiados, inserindo também as lideranças comunitárias neste processo. Contudo, não há participação efetiva no processo decisório. A participação dos líderes comunitários nos colegiados escolares é minada constantemente e, em grande parte das vezes, o que percebemos foi uma participação administrada e controlada pela gestão da escola e pelo poder público. Ou seja, as lideranças comunitárias podem participar da escola, mas dentro dos limites impostos. É aceita uma forma de parceria apolítica, no sentido de auxiliar a escola a buscar recursos financeiros ou de participar de festividades, mas, dependendo da forma de participação e se essa começa a ganhar organicidade política, o poder público exige prestação de contas de cada passo deste processo. Estes são os interstícios que a participação popular assume em uma sociedade de classes, tendo em vista a relação contraditória entre Estado, sociedade e escola.

Contudo, vimos que a participação destes sujeitos na escola, também é uma forma de luta política empreendida em prol de conquistar os direitos sociais que deveriam ser garantidos a todos os cidadãos, como o direito a escolarização pública de qualidade para todos. Portanto, não podemos deixar de encerrar considerando que a inserção deste segmento em um conselho de escola não deixa de trazer potencialidades reais e avanços em relação à democratização da escola pública.

Nota

* Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Docente adjunto da Universidade Estadual de Londrina (UEL), no curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Educação. E-mail: mjfrui@gmail.com

Referências

BORÓN, Atilio. Os “Novos Leviatãs” e a Pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo; BORÓN, Atilio Alberto. et al. **Pós-neoliberalismo II**. Que Estado para que democracia? Rio de Janeiro: Vozes, 2004, p. 7-67.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.).

Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã:** Feuerbach – A contraposição entre as cosmovisões materialistas e idealistas. São Paulo: Martin Claret, 2007.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; DEITOS, Roberto Antonio. A implementação de políticas para o Ensino Fundamental, Médio e Profissional no Paraná nos anos noventa: O PQE/PROEM e as orientações do BIRD/BID. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001, p. 123-174.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 53-63.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, Brasília, v. 1, 1997. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/.../1/reforma_do_estado_anos_90.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2012.

RUIZ, Maria José Ferreira. **Lutas populares e democratização da escola pública no estado do Paraná (1983-2010)**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2013.

SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei da Educação:** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1999.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Os Desafios da participação Popular no Contexto da “reforma” do Estado Brasileiro. **Revista Lutas Sociais**, Núcleo de Estudos de ideologias e Lutas Sociais, n. 5, 1998, p. 35-45. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/revista/revista.html>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. 3 ed. São Paulo: UNESP, 2005.

VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na Década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel:

Edunioeste, 2001, p. 17-26.

Recebido em: novembro de 2013.

Aprovado em: junho de 2014.