

AUTONOMIA DA ESCOLA

princípios e propostas



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Autonomia da escola : princípios e propostas / Moacir Gadotti,
José E. Romão (orgs.). – 7. ed. – São Paulo : Cortez, 2012.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-249-1770-7

1. Autonomia escolar 2. Educação e Estado I. Gadotti,
Moacir II. Romão, José E.

12-06885

CDD-370.115

Índices para catálogo sistemático:

1. Autonomia escolar : Educação 370.115

Moacir Gadotti • José E. Romão (Orgs.)

AUTONOMIA DA ESCOLA

princípios e propostas

7ª edição

 **CORTEZ**
EDITORA

AUTONOMIA DA ESCOLA: princípios e propostas
Moacir Gadotti e José E. Romão (Orgs.)

Capa: Ricardo Cesar de Andrade

Revisão: Cibele Cesario da Silva

Composição: Linea Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales



Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos autores e do editor.

© 2011 by Autores

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 – Perdizes

05014-001 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil – junho de 2013

Ao educador que significou os oprimidos aos olhos do Brasil e do mundo.

Crianças, jovens e adultos, mulheres e homens, saíram do anonimato.

Reconheceram-se sem-liberdade, sem-igualdade, sem-segurança,
sem-terra, sem-teto, sem-escola, sem-saúde, sem-trabalho, sem-lazer...

Perceberam-se brancos, negros, índios, amarelos...

Descobriram-se criadoras e criadores de cultura, seres em construção, sujeitos históricos.

Conquistaram voz, vez, espaço, identidade. Tornaram-se cidadãs e cidadãos ativos.

Àquele que se dedicou às esfarrapadas e aos esfarrapados do mundo,

que permitiu que muitas e muitos neles se descobrissem e,

descobrimdo-se nelas e neles com elas e com eles sofreram,

e, sobretudo, juntos, lutaram, lutam e seguirão lutando.

A PAULO FREIRE, mestre da cidadania e da autonomia.

Sumário

Apresentação	
<i>Gaudêncio Frigotto</i>	9
Introdução — Escola e democracia: um tema revisitado	
<i>Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão</i>	15
1. Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira	
<i>José Eustáquio Romão</i>	25
2. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para a sua realização	
<i>Moacir Gadotti</i>	36
3. Escola Cidadã: a hora da sociedade	
<i>Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão</i>	47
4. Carta Escolar: instrumento de planejamento coletivo	
<i>Custódio Gouvea L. da Motta, José Eustáquio Romão, Misael Geraldo Souza Camargo e Paulo Roberto Padilha</i>	57
5. Conselhos de Escola: coletivos instituintes da Escola Cidadã	
<i>Ângela Antunes Ciseski e José Eustáquio Romão</i>	74

6. Planejamento socializado ascendente na escola <i>José Eustáquio Romão e Paulo Roberto Padilha</i>	87
7. Diretores escolares e gestão democrática da escola <i>José Eustáquio Romão e Paulo Roberto Padilha</i>	106
8. Financiamento da Escola Cidadã e cálculo de custo-aluno-ano <i>José Eustáquio Romão</i>	122
9. Uma escola, muitas culturas <i>Moacir Gadotti</i>	139
10. Da municipalização do ensino ao Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica <i>Moacir Gadotti</i>	149
11. Anteprojeto de Lei Nacional de Gestão Democrática do Ensino Público — LGD.....	157
Bibliografia geral	171
Bibliografia comentada	187

Apresentação

No período de 22 a 30 de abril de 1997 tive o grato convite para mediar uma série de sete debates no Programa “Um Salto para o Futuro” da TVE-Rio de Janeiro, cujo tema central foi: *Construindo a Escola Cidadã — Projeto Político-Pedagógico*. O conjunto de temas foi organizado pelo Instituto Paulo Freire, sob a Coordenação Geral do prof. Moacir Gadotti. Com a mesma satisfação aceitei o convite para efetivar a apresentação deste livro e explicitar, de forma breve, minha concepção de Escola Cidadã.

Os textos que subsidiaram os debates, enriquecidos pelos mesmos e acrescidos de outros correlatos, formam a presente coletânea cujo objetivo básico é de subsidiar, no plano teórico, ético-político e, portanto, da práxis, todos aqueles que atuam no âmbito de um projeto alternativo de relações sociais e de processos educativos, na escola ou em outros espaços, na construção de uma cidadania efetiva. Esta, aliás, tem sido a busca permanente do Instituto desde sua criação e, anterior a ele, do amplo e denso trabalho de Paulo Freire. E foi no segundo programa da série acima aludida que Paulo Freire deixou um de seus últimos depoimentos antes de sua inesperada morte, justamente sobre sua concepção de Escola Cidadã.

Os textos aqui reunidos procuram explicitar, de forma articulada, os elementos fundamentais da concepção da Escola Cidadã e os instrumentos mediante os quais se constrói o Projeto Político-Pedagógico que a viabiliza. Esta construção pressupõe uma orgânica articulação

com a sociedade imediata — bairro ou comunidade local, vila, cidade — e vínculos mediatos com a esfera estadual, nacional e global. O ponto de partida da produção material da vida e da produção social do conhecimento, da cultura e da cidadania é sempre local. Este conjunto de relações, todavia, não pode fixar-se no local, sob pena de se tornar antidemocrático. O processo de humanização e a cidadania implicam a superação do localismo e do particularismo e, portanto, o estabelecimento de relações num âmbito nacional e global. Dentre os instrumentos ou estratégias de caráter imediato na relação escola-sociedade destaca-se a Carta Escolar, o Planejamento Coletivo e Socializado, a gestão democrática e elementos de manejo e controle democrático dos recursos destinados ao financiamento da educação.

O leitor poderia perguntar: por que falar de cidadania e de Escola Cidadã se o sistema escravocrata e servil foi abolido e se vivemos em sociedades com liberdades democráticas? Esta pergunta demanda outra: de que cidadania e democracia estamos falando?

Um breve retrospecto na história nos dá conta de que, até o momento, a humanidade viveu uma democracia e cidadania profundamente precárias. Na sociedade antiga e medieval, sob os regimes escravocratas e servis, a democracia e a cidadania eram privilégios das classes dirigentes. Isto era considerado natural. A revolução burguesa estatuiu uma democracia e cidadania formal e legalmente iguais para todos, mas por tratar-se de uma sociedade classista estrutura-se em relações sociais de exclusão. Relações estas antidemocráticas e violadoras da cidadania efetiva, pois não oferecem a todos efetivamente uma materialidade de possibilidades equalitárias. Refere-se a uma cidadania regulada pelo mercado. E este, como nos lembra o historiador Eric Hobsbawm, *exclui como gás carbônico polui*. Por isso, desde a Revolução Francesa, buscou-se construir uma esfera pública burguesa. A partir dos anos 40 do século XX, por luta da classe trabalhadora e por imposição das próprias contradições do capitalismo, aproximadamente duas dezenas de países, mediante o Estado de Bem-Estar, dilataram a esfera pública burguesa para grandes massas, garantindo, dessa forma, acesso aos direitos sociais de saúde, educação, habitação,

transporte, cultura e lazer, seguro e salário-desemprego e aposentadoria digna. Isto, todavia, não atingiu países como o Brasil. Aqui vivemos o Estado de mal-estar social, sob o patrimonialismo e populismo e com fortes traços do estigma escravocrata e servil. Somos uma sociedade de fraca democracia e cidadania mensuradas pelos perversos indicadores da pior distribuição de renda do mundo e de índices de analfabetismo, desemprego, subemprego, violência e indignância.

Este quadro de cidadania e democracia ausentes ou precárias está hoje agravado pelo ajuste neoliberal que vem liquidando os parques espaços de esfera pública ampliados pelas lutas dos trabalhadores. No Brasil, especialmente nos últimos 60 anos, dois projetos básicos de desenvolvimento social e econômico estiveram em disputa: vinculação subordinada ao grande capital internacional ou uma relação soberana, que implicava um projeto autossustentado de desenvolvimento. A fraca burguesia brasileira, sempre mantendo relações incestuosas com as oligarquias, nunca logrou ser hegemônica em seu projeto de um capitalismo subordinado ao grande capital. O golpe de 64 é a prova dos nove desta falta de hegemonia. Tampouco conseguiu-a nos anos de transição. O governo atual reitera hoje a simbiose da fraca burguesia nacional com as oligarquias, agora, porém, dentro de um projeto hegemônico de longo prazo, em que a reeleição a qualquer preço — com os mais diversos métodos de cooptação — é o sintoma mais claro. Um governo que até agora governa autocraticamente, desmobilizando a sociedade civil e impondo um ajuste neoliberal, subordinado à globalização excludente e violento. Este ajuste dá-se mediante três estratégias articulares e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização.

A desregulamentação significa sustar o máximo de leis, normas, regulamentos que asseguram direitos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado.

A descentralização e autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços. Opera-se uma metamorfose do plano dos direitos para o plano dos

serviços os quais cada cidadão deve comprar. Compra quem pode, e os demais são excluídos e tidos como incompetentes.

A privatização fecha o círculo do ajuste. O ponto crucial aqui é, sobretudo, a diluição e esterilização da possibilidade de o Estado fazer política econômica e social.

Mais do que nunca, então, faz sentido falar-se e lutar-se por uma democracia e cidadania estatuintes, ativas e efetivas. A construção da Escola Cidadã pressupõe, concomitantemente, a construção de relações sociais efetivamente democráticas e equalitárias. Ou seja, a luta pela cidadania, no campo educacional, é a mesma luta pela cidadania que constrói a emancipação humana no conjunto das lutas sociais — pela terra, pela distribuição de renda e reforma agrária, pelo emprego e remuneração digna, pelo direito a saúde, educação, trabalho, seguro-desemprego e aposentadoria etc. O principal desafio, neste particular, para os educadores, é o de não transgredir no campo dos valores e no âmbito da leitura crítica da realidade. Se para os neoliberais, baseados na tese básica de seu pai maior Hayek, a igualdade e a democracia levam à servidão e a liberdade do mercado é o valor essencial, para nós, é fundamental firmar como princípio básico universal a *igualdade, a solidariedade e a democracia efetiva*. Igualdade não quer dizer uniformidade, como quer fazer crer o neoliberalismo. Ao contrário, é a única autêntica diversidade. Neste sentido, o lema de Marx conserva hoje imensa atualidade e pluralidade: *a cada um, segundo suas necessidades, de cada um, segundo suas capacidades*.

A Escola Cidadã constitui-se, então, numa perspectiva unitária de sociedade e de educação. Unitário, ao contrário de uniforme e único, significa síntese do diverso. Esta diversidade, todavia, somente é democrática se as condições básicas, isto é, a materialidade objetiva e subjetiva de produção social da existência humana for efetivamente equalitária. A ideia de projeto de uma sociedade e educação unitária tem na sua base pressupostos ético-políticos, epistemológicos e político-pedagógicos.

No âmbito político, o pressuposto é de que é necessário distinguir as determinações e as mediações fundamentais de um determinado

fenômeno das secundárias. Ou seja, no processo histórico, necessitamos distinguir aquelas determinações que, se alteradas, modificam estruturalmente a natureza dos fatos ou das relações sociais, daquelas que alteram sem mudar sua essência estrutural.

No plano epistemológico, o pressuposto básico é de que a compreensão dos fatos e da realidade social implica articulá-los no âmbito de uma totalidade histórica. Na construção do conhecimento isto implica combatermos a fragmentação e o particularismo e no domínio curricular distinguir o que é o eixo básico de um campo do conhecimento de problemas das mais diferentes ordens. Ao contrário da dispersão, o desafio é buscar núcleos que em sua unidade tenham o diverso. Isto vale também para a perspectiva de um curso, disciplina ou aula.

No plano político-pedagógico, o eixo da proposta de uma escola unitária cidadã funda-se na perspectiva que tem como centro os alunos enquanto sujeitos sociais e as suas múltiplas necessidades, dimensões e diversidades. Isso requer que se parta da leitura das determinações concretas da própria realidade. Não é uma escola, portanto, que se organiza num ponto de partida arbitrário. O senso comum, a cultura, a vida, os valores, os saberes, e até mesmo os preconceitos dos diferentes sujeitos e grupos sociais são o ponto de partida para a organização da escola, do conhecimento e dos processos formativos. O ponto de chegada será uma cultura e um saber orgânicos, articulados e socialmente significativos para as classes populares.

Os textos que constituem esta coletânea, na minha leitura, inscrevem-se num amplo campo de lutas das classes populares cujo objetivo é a instauração de relações sociais de novo tipo — igualitárias e solidárias. Relações em cuja materialidade possam efetivamente construir-se a democracia e a cidadania de direito e de fato e onde o humano não seja esgarçado pela desigualdade, violência e indignidade. Campo este que busca construir um projeto, portanto, com uma perspectiva diametralmente oposta e antagônica ao ideário neoliberal imposto hoje à sociedade brasileira. Trata-se de textos abertos ao debate e, por isso, ao diálogo crítico. Neles estão inscritos os elementos de resistência aos

processos sociais excludentes e às práticas educativas conservadoras e autoritárias e os elementos de construção de processos e práticas alternativos. O convite é, pois, não à simples leitura, mas a uma leitura ativa.

Rio de Janeiro, 7 de julho de 1997.

Gaudêncio Frigotto

Professor titular da Faculdade de Educação
da Universidade Federal Fluminense.

Introdução

ESCOLA E DEMOCRACIA

Um tema revisitado

“É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática.”

(Paulo Freire. *Professora sim, tia não*, p. 91)

Um país marcado por tantas desigualdades sociais e por uma tradição histórica de autoritarismo, que alijou dos processos de participação a maioria da população, mostra-se carente de **canais institucionais de intervenção popular** na definição das políticas públicas que possam reverter o quadro que ora se apresenta. Em relação à educação, ouvimos, frequentemente, que ela é prioridade entre essas políticas. Municípios, Estados e União definem quanto de seus recursos serão destinados a esta área e divulgam que não só o acesso, mas também a permanência e a qualidade de ensino devem ser garantidos.

Paralelamente a esse discurso, o que temos visto no nosso dia a dia, com algumas exceções, é uma constante deterioração das condições de trabalho dos educadores e, conseqüentemente, do ensino oferecido

pela escola pública. Esta constatação nos faz perceber que algo está errado e nos leva a alguns questionamentos: se o discurso é tão favorável, por que a escola pública encontra-se nessas condições? Será que os recursos a ela destinados têm sido suficientes? Será que os recursos a ela destinados estão sendo bem aplicados? Que **prioridades** têm sido consideradas: construção de novos prédios, reformas, melhoria da merenda, melhoria da qualidade de ensino, melhoria dos salários e das condições de trabalho dos professores, criação de uma maneira mais democrática de gerir a escola, priorizando a participação de alunos, de professores, de pais e de funcionários? Como e quem tem definido essas prioridades? A comunidade tem tido acesso às informações e tem sido chamada a dar sua parcela de contribuição?

A participação possibilita à população um aprofundamento do seu grau de organização e uma melhor compreensão do Estado, influenciando de maneira mais efetiva no seu funcionamento.

Em relação à escola, ela contribui para a democratização das relações de poder no seu interior e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade do ensino. Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade todos os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ela e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida.

Há mais de dez anos Estados e Municípios vêm desenvolvendo experiências de sucesso no campo da gestão democrática do ensino público. Depois da promulgação da **Constituição Federal** de 1988, que instituiu a “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI), o debate se intensificou e alguns Estados já sancionaram suas leis que dispõem sobre o tema, mesmo antes de uma regulamentação nacional.

A **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece como princípio a *gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e das legislações dos sistemas de ensino* (art. 3º, VIII). E no artigo 15, define os **princípios** da gestão democrática:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I — participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II — participação das comunidades escolar e local em Conselhos de Escola ou equivalentes.

A Constituição promulgada em 1988 é o principal fundamento da gestão democrática do ensino público, pois, além de prevê-la expressamente no artigo 206, institui a “democracia participativa” e possibilita o exercício “direto” do poder (art. 1º), e o “regime de colaboração” entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios (art. 211).

Além da Constituição, há também o **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei n. 8.069/1990) que incentiva a participação da criança na tomada de decisões no que diz respeito à sua vida. Prevê expressamente o direito da criança e do adolescente à “liberdade de opinião e expressão” (arts. 15 e 16). Comentando estes artigos, o professor da USP José Afonso da Silva (In: *Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais*, Munir Cury, org., UNICEF, 1992, p. 67) afirma:

a) *A liberdade de opinião resume a liberdade de pensamento e de manifestação do pensamento, prevista no art. 5º, IV, da CF, não explicitamente referido no art. 16 (...) A criança e o adolescente devem sempre ser ouvidos, quando queiram, ou devem emitir sua opinião, mormente nos assuntos que lhes digam respeito (arts. 28, § 1º; 45, § 2º; 11, V; 124, I-III e VIII; 161, § 2º, e 168).*

b) *A liberdade de expressão está consagrada no art. 5º, IX, da CF, onde se declara que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. A criança e o jovem deveriam ser sempre estimulados ao exercício dessas atividades, sem limites. A liberdade de expressão constitui um fator de formação da personalidade da mais alta relevância.*

Nesse sentido, a gestão democrática faz parte da própria natureza do ato pedagógico. Ela se fundamenta numa **concepção democrática da educação**, contra uma concepção centralizadora e autoritária:

— *O primeiro e indiscutível direito da criança é aquele que lhe permite expressar livremente suas ideias* (Janusz Korczak, precursor dos direitos da criança, 1929, in *Como amar uma criança*, p. 67);

— *Toda criança é um ser dotado de inteligência, que pensa e deve ter o direito de pensar com sua própria cabeça* (Dalmo de Abreu Dallari, in *Direito da criança ao respeito*, p. 28).

O aluno aprende apenas quando ele se torna sujeito da sua aprendizagem. Para isso, precisa participar das decisões que dizem respeito ao projeto da escola que faz parte também do projeto de sua vida. Passamos muito tempo na escola para sermos meros clientes dela. Não há educação e aprendizagem sem sujeito da educação e da aprendizagem.

Como movimento histórico-social, a gestão democrática já vem exercendo **influência positiva** sobre a educação brasileira como um todo:

a) sobre a **estrutura e o funcionamento dos sistemas**: “colaboração” entre os sistemas e comunicação direta da administração com as escolas;

b) sobre a **organização do trabalho na escola**: autonomia, projeto político-pedagógico e avaliação compartilhada (escola e sistema);

c) sobre o **órgão de gestão da educação**: plano estratégico de participação, canais de participação (ampliação do acesso à informação) e, por isso, transparência administrativa;

d) sobre a **qualidade do ensino**: formação para a cidadania (cria possibilidades de participar da gestão pública);

e) sobre a definição e acompanhamento da política educacional: o aumento da capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional se não tem extinguido, pelo menos tem diminuído os **lobbies corporativistas**.

Por tudo isso, concluímos que a gestão democrática tornou-se, hoje, condição necessária da reforma educacional brasileira.

Neste livro, estaremos oferecendo ao leitor *princípios e propostas* da gestão democrática na perspectiva da Escola Cidadã. Eles serão apresentados em onze capítulos.

No primeiro artigo, intitulado **Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira**, o professor José Eustáquio Romão, Diretor do IPF em Juiz de Fora (MG), apresenta alguns traços da gestão escolar e educacional verificados no decorrer da história brasileira. Esses traços mostram, de um lado, que o poder governamental tem sido personalizado e a educação brasileira, hierarquizada. De outro lado, revelam possíveis caminhos para que o trabalhador em geral possa atuar coletivamente e buscar sua integração ao sistema de ensino.

No artigo intitulado **Projeto Político-Pedagógico da Escola**, o professor Moacir Gadotti, Diretor do Instituto Paulo Freire e professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, observa que a crise paradigmática que atinge a escola pode ser superada através da elaboração do projeto político-pedagógico, na perspectiva da escola cidadã, inserida num contexto de profundas transformações e de reconhecimento da diversidade étnico-cultural que caracteriza o planeta. Mais do que um conjunto de objetivos, metas e procedimentos, o projeto político-pedagógico da escola se caracteriza por uma certa atmosfera de renovação educacional que a envolve. Para instituir um novo projeto é preciso partir do instituído — legislação, normas, currículos, programas, história da escola... — mas não ficar nele. Isso exige mudança de mentalidade em direção à maior autonomia e participação de todos os segmentos que trabalham na escola, portanto, em direção à gestão democrática. Apresenta ainda, neste artigo, limites e possibilidades, elementos facilitadores e dificultadores à instauração de um processo democrático de construção do projeto político-pedagógico da escola.

Em **Escola Cidadã: a hora da sociedade**, artigo assinado por Gadotti & Romão, verifica-se que, em princípio, toda escola pode ser

cidadã enquanto realizar a concepção de educação que visa a formar para a cidadania e para o desenvolvimento. Se o Estado, a sociedade civil e a sociedade econômica entenderem melhor qual é o papel da educação na formação para a cidadania e para o desenvolvimento nacional, encontrarão com mais facilidade os recursos para a construção de uma escola de qualidade para todos. Por isso, enquanto a escola não for de todos, enquanto todos não se interessarem por ela, ela não poderá ser para todos. Continuando o debate do primeiro tema, os autores mostram que a escola cidadã não é um projeto burocrático, inventado por especialistas. É um projeto que está sendo construído no interior de um movimento histórico-cultural de renovação da educação no Brasil e em outros países.

Em seguida, tratamos da **Carta Escolar: instrumento de planejamento coletivo**. A complexidade do tema e a variada gama de problemas que ele aborda exigiram o esforço coletivo de quatro pesquisadores do Instituto Paulo Freire: José Eustáquio Romão, Paulo Roberto Padilha, Custódio Gouvêa Lopes da Motta e Misael Geraldo Souza Camargo. O primeiro já foi identificado. O segundo será mais adiante. O Professor Custódio é engenheiro e leciona no curso de computação da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG). Seu envolvimento no projeto da Carta Escolar tem sido fundamental, principalmente no desenvolvimento dos cruzamentos de dados coletados no Censo Escolar e na elaboração do *software* correspondente. O Professor Misael é geógrafo de formação, Professor aposentado do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Juiz de Fora e membro do Instituto Paulo Freire. O projeto político-pedagógico da escola cidadã parte do instituído, da realidade da escola e de seu entorno. Essa realidade precisa ser conhecida, diagnosticada e avaliada. Neste sentido, este texto apresenta um instrumento essencial desse processo: a Carta Escolar. Trata-se de um levantamento exaustivo da capacidade instalada de uma unidade escolar, tanto em termos de recursos físicos — instalações, equipamento, material didático etc. — quanto dos recursos humanos (docentes e não docentes), da jurisdição, da entidade mantenedora, da área de abrangência, das características socioeconômicas

dos alunos, do histórico de sua evolução ao longo dos anos e da demanda real e potencial que se dirige à unidade escolar. A Carta Escolar é um instrumento indispensável para a elaboração do projeto político-pedagógico e do Planejamento Socializado Ascendente em todos os níveis educacionais: escolar, municipal, estadual e federal.

Ângela Antunes Ciseski, Professora da Rede Municipal de Ensino de São Paulo e Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, e o professor José Eustáquio Romão analisam no quinto texto os **Conselhos de Escolas: coletivos instituintes da Escola Cidadã**. A ideia dos Conselhos Escolares — denominados “colegiados” em alguns Estados e Municípios — surgiu no final da década de 1970 com o objetivo de democratizar as relações de poder no interior das escolas. O Conselho de Escola é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, tornando este coletivo não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola. Normalmente os Conselhos de Escola desempenham quatro funções: consultiva, deliberativa, normativa e fiscal. Os autores abordam alguns aspectos relacionados à sua constituição, institucionalização e funcionamento.

No texto seguinte, intitulado **Planejamento Socializado Ascendente na escola**, os professores José Eustáquio Romão e Paulo Roberto Padilha, Mestrando na FE-USP e membro do Instituto Paulo Freire (SP), demonstram que o projeto democrático da escola exige também uma metodologia democrática. Não se pode implantar a democracia por decreto. Neste texto, eles analisam uma concepção participativa de planejamento: o Planejamento Socializado Ascendente. Trata-se de pensar e realizar o planejamento enquanto processo que se constrói a partir da integração das forças de todos os sujeitos, segmentos ou grupos comunitários e sociais que, direta ou indiretamente, convivem e atuam na escola (Planejamento Socializado). Além de permitir a participação, esse tipo de planejamento supõe que as propostas das

escolas possam influenciar, de maneira mais consistente, os demais níveis de planejamento educacional: municipal, estadual e federal, bem como as autoridades responsáveis por eles na elaboração de políticas educacionais (Planejamento Ascendente).

Paulo Roberto Padilha e José Eustáquio Romão analisam também o tema **Diretores escolares e gestão democrática da escola**. Afirmam que o diretor, como liderança e responsável maior da escola, deve ter um papel decisivo na construção do projeto político-pedagógico. A forma de sua escolha é, por isso mesmo, também sumamente importante. No Brasil, o diretor de escola tem sido escolhido através de diferentes recursos: nomeação direta ou através de listas oferecidas ao nomeador, concurso, esquemas mistos e também por meio de eleição direta. O tipo de vínculo e de relação do diretor com a instituição educativa e com a comunidade escolar se altera, dependendo da forma como ele é escolhido. A experiência brasileira mostra, por exemplo, que, quando a escolha se dá através da eleição direta, o diretor passa a ter um compromisso explícito com aqueles que o elegeram. Este compromisso tem-se revelado fator determinante na democratização da gestão e na melhoria da qualidade do ensino da escola pública. Por isso, é necessário conhecer e discutir cada vez mais essa temática no âmbito da escola e de toda a sociedade, com vistas à possibilidade da institucionalização dessa escolha democrática.

Em seguida, o artigo do Professor José Eustáquio Romão, intitulado **Financiamento da Escola Cidadã e Cálculo de Custo-Aluno-Ano**, apresenta, sinteticamente, a metodologia de cálculo do Custo-Aluno-Ano (AAA), desenvolvida pelo Instituto Paulo Freire, que organiza e facilita a gestão de todas as unidades gestoras do sistema educacional, em todos os seus níveis, para tanto, parte de uma análise que pretende contribuir para a realização do planejamento escolar, na medida em que oferece aos educadores uma visão geral sobre a questão dos recursos vinculados à educação, indica alguns instrumentos para uma intervenção na gestão financeira da escola e convida o leitor a refletir sobre a autonomia financeira da unidade escolar a partir do que Romão chama de “pacote” legal referente à educação (EC n. 14/1996, Leis ns. 9.394/1996 e 9.424/1996).

O Professor Moacir Gadotti, em **Uma escola, muitas culturas**, mostra que as escolas possuem suas próprias singularidades — resultado de suas contradições — e que todas elas podem ser cidadãs. Dentre os movimentos contemporâneos de educação, um dos mais ricos é o da multiculturalidade. A escola não pode cristalizar-se numa só concepção de cultura. Ela precisa abrir-se para novas manifestações culturais, no sentido do próprio respeito pelo outro que é, ao mesmo tempo, o professor, o aluno, os pais e a comunidade, todos frutos do seu meio. Por isso, trabalha, entre outros, os conceitos de identidade, cultura popular, cultura elaborada, cultura da cidadania e mostra que o êxito ou o fracasso do aluno e da aluna — principalmente os que provêm das classes populares — dependem do equacionamento da relação entre identidade cultural e itinerário educativo. A escola deve ser **local** como ponto de partida, mas deve ser **nacional e internacional** como ponto de chegada.

No texto intitulado **Da municipalização do ensino ao Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica** (SUDEB), Moacir Gadotti, com base numa reflexão coletiva do Instituto Paulo Freire e das discussões levadas a cabo no Estado do Mato Grosso, traça a evolução dos debates em torno da municipalização do ensino para chegar ao Sistema Único e Descentralizado da Educação Básica. Esse sistema, já previsto na nova LDB, pode ser uma nova oportunidade para a educação brasileira, na medida em que preserva a unidade e, ao mesmo tempo, favorece a autonomia da escola. O SUDEB instaura, de fato, o “regime de colaboração” previsto na Constituição de 1988 e também no parágrafo único do artigo 11 da nova LDB (Lei n. 9.394/96) em que está previsto que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. O SUDEB, portanto, acaba com a atual separação entre as redes de ensino. O aluno não é “municipal”, nem “estadual” e nem “federal”; ele é, simplesmente, aluno de uma escola **pública**.

Finalmente, apresentamos, para debate, um **Anteprojeto de Lei Nacional de Gestão Democrática do Ensino Público (LGD)** que regulamenta o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal e dá outras

providências. O Instituto Paulo Freire, através deste anteprojeto, destaca a necessidade de se regulamentar a gestão democrática do ensino público, a partir de uma ampla discussão sobre um novo modelo de gestão educacional. Consideradas as tão diversas realidades brasileiras, entendemos que esta lei deve apresentar apenas princípios gerais e ser o mais flexível possível.

Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão
Organizadores

1

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

Condição da reforma educacional brasileira

*José Eustáquio Romão**

A discussão sobre a forma de se tomar decisões, individual ou coletivamente, implica algumas considerações:

Por mais iluminada que seja a descoberta de uma verdade ou por mais consistente e oportuna que seja uma tomada de decisão individual, se não socializada, ela corre o risco de morrer com quem a descobriu ou ter dificuldade de ser implementada na prática.

Na trajetória da humanidade isso pode ser percebido, desde quando, nos primórdios de sua arrancada para o processo civilizatório, o homem primitivo, buscando soluções individuais para os desafios da natureza hostil e percebendo que a própria espécie estaria ameaçada

* **José Eustáquio Romão** é diretor do Instituto Paulo Freire e Secretário de Governo do Município de Juiz de Fora (MG). Foi Secretário de Educação do mesmo Município. Publicou, entre outras: *Município e educação* (1993), *Poder local e educação* (1994) e *Dívida externa e educação* (1995).

com tais soluções, superou o “individualismo zoológico” e buscou associar-se com os semelhantes para construir respostas coletivas aos reptos que se lhe colocavam.

A imposição das escolhas pessoais dificilmente compromete o coletivo com sua execução e com seus resultados.

Por pior que seja a deliberação e ação coletivas, o preço pago por sua falta de consistência e inoportunidade forçará, ainda que pela via negativa, um aprendizado do grupo, preparando-o melhor para as decisões e ações subsequentes.

No Brasil, a forma de colonização e o processo histórico elitista e excludente posterior criaram uma verdadeira **cultura personalista**, que pode ser facilmente percebida nas referências do senso comum ao “Governo”. Quando se fala em “Governo Federal”, geralmente as pessoas estão se referindo ao Presidente da República; quando mencionam o “Governo Estadual”, quase sempre querem dizer o Governador do Estado e quando usam a expressão “Governo Municipal”, querem, usualmente, denominar o Prefeito. Esquecem-se de que, nas três instâncias, mesmo numa democracia liberal burguesa, há outros poderes, constitutivos, juntamente com o Executivo, do Governo.

Na raiz deste viés individualista está certamente a **concepção patrimonialista do Estado** a que se refere Raymundo Faoro no seu já clássico *Os Donos do Poder* (1975: I, p. 28 e 29):

Patrimonial, Estado Patrimonial, Monarquia Patrimonial derivam do conceito de patrimonium, cuja literal tradução poderia induzir a equívocos. Há, ao lado da propriedade da Coroa, a propriedade particular, reconhecida e assegurada pelos príncipes. Sobre a propriedade — dos reis ou dos particulares — há uma sobrepropriedade, identificada com o território, abrangendo o comando — mal separado do domínio — sobre coisas e pessoas, sobre todas as coisas e todas as pessoas. Esta sobrepropriedade, identificando o poder com a coisa sobre o qual se exerce, leva a considerar o habitante do território com o súdito, sobre o qual paira o poder do príncipe. Resto moderno da doutrina patrimonial será o discernir no direito de expropriação uma expressão do

domínio eminente, direito, atualmente indenizável, em respeito à propriedade privada. No Estado Patrimonial havia, latente, o poder de comando, direção e apropriação sobre pessoas e bens, sem que os súditos pudessem legar, no caso de inversão da propriedade ou exigência de serviços, indenizações ou compensações. No fundo — nas formas puras de patrimonialismo, formas realmente construídas — o domínio seria uma concessão do príncipe, como concessão era toda a atividade econômica.

A tradição da *Monarquia Patrimonial* transferiu-se para o Brasil e imiscuiu-se na concepção de Estado, que, até mesmo após o processo de ruptura do *Pacto Colonial* e do *Pacto Monárquico*, continuou mantendo a eminência do titular do Executivo.

As normas republicanas burguesas, embora formalmente democráticas, serão lidas sob interpretações geradoras, não de direitos e deveres, mas de favores e obrigações; as administrações públicas não configurarão relações políticas, mas enredarão governantes e governados nas teias do compadrio e do fisiologismo; o exercício do poder não se identificará com um serviço, mas se confundirá com a dádiva.

Além do traço patrimonialista de nossa colonização, destaca-se outro, também prejudicial à criação de uma tradição participativa: “os colonizadores portugueses consideravam-se de passagem pelo Brasil, dispostos a enriquecer e a voltar para a Europa...” (Leite, 1983, p. 333). Encaravam as relações com a Colônia como um empreendimento mercantil, não buscando nela uma alternativa de nova pátria, como o fizeram os colonos da América do Norte, mas apenas como uma fonte de enriquecimento rápido. Por consequência, desenvolveram uma colonização que não se preocupou com uma ação construtiva de uma formação social orgânica e democrática. Deve-se ressaltar, contudo, os exageros, o ecletismo e o “sentimento de inferioridade diante dos Estados Unidos” — já destacado por Dante Moreira Leite (op. cit., p. 330-336) — a obra de Viana Moog (1954), como ensaio de História Comparada, resalta as diferenças entre um processo colonizador e outro, enfatizando a autodeterminação dos “pioneiros” do norte e o “bandeirismo” predatório ocorrido no Brasil.

E quando o povoamento se colocou como instrumento indispensável da empresa mercantil colonizadora, estabeleceu-se aqui o Modo de Produção Escravista Colonial ou Moderno (Gorender, 1978) e sua decorrente rígida estratificação social (senhores \times escravos), que não abria qualquer possibilidade de participação popular no processo decisório, na medida em que o direito escravista sequer admitia a igualdade formal defendida pelo direito burguês. Como traço alienado/alienante incorporado ou como estratégia de sobrevivência, a idealização da superioridade de uma elite — “capaz de atos de vontade” e separada de uma massa de executantes “desprovidos dessa faculdade” — sobreviveu no país, até mesmo após a ruptura das relações de produção escravistas, transfigurando-se, inicialmente, no *Coronelismo*, e, posteriormente, com resquícios ainda nos dias que correm, no *Populismo*. O primeiro estribou-se nas pautas da caudilhagem local e o segundo estendeu-se às próprias relações do Estado com a Sociedade Civil.

Já é do domínio da politologia brasileira a interpretação de que o *Varguismo*, por exemplo, encontrou espaço favorável na psicologia coletiva das massas camponesas migrantes para os centros urbanos, na medida em que a ruptura das relações compadrio e o consequente sentimento de desamparo foram habilmente “compensadas” pela substituição da figura do *coronel* pela do *pai dos pobres*. E quando o povo é chamado à arena política, sua atuação não ultrapassa os limites da legitimação de decisões já tomadas pelo líder carismático.

Weffort (1978, p. 15) refere-se a este fenômeno como uma “ação preventiva” das classes dominantes:

Por força da clássica antecipação das ‘elites’, as massas populares permaneceram neste período [1930 a 1964] (e permanecem ainda nos dias atuais) o parceiro-fantasma no jogo político. Foram a grande força que nunca chegou a participar diretamente dos grandes embates, sempre resolvidos entre os quadros políticos dos grupos dominantes, alguns dos quais reivindicando para si a interpretação legítima dos interesses populares.

Entendemos também que a dificuldade **de participação popular nos processos decisórios** das diversas instâncias políticas decorre não de seu absenteísmo, ataraxia ou apatia em relação aos negócios públicos, mas de obstáculos construídos e colocados à sua frente pelos que querem ter o monopólio da decisão.

As formas de estruturação das relações políticas mais amplas no Brasil acabaram por penetrar e perpassar toda a sociedade, invadindo até mesmo as instâncias mais capilares de administração das coisas públicas. A escola não ficou alheia a esse processo sonegador da autoafirmação pessoal pela participação nas decisões coletivas, particularmente porque, nessa instituição brasileira, até o sufrágio para a escolha dos dirigentes só mais recentemente tem penetrado — não sem bravas resistências — em seu espaço político. Ainda que presente, há mais tempo, nas outras instâncias da vida pública brasileira, o sufrágio teve várias limitações para as classes populares e, mesmo quando universalizado, transformou a “relação política numa relação entre indivíduos” (Weffort, op. cit., p. 20), certamente por causa da fraca densidade popular dos partidos políticos e de outras formas institucionais de representação.

Em conclusão, ao longo de nossa história, o que se observa é “a hipertrofia dos executivos e o elevado grau de personalização do poder governamental” (Weffort, op. cit., p. 21), contagiando todas as instituições, agências, órgãos e entidades públicas, nos quais o titular do cargo mais importante reproduz a rigidez da hierarquização à qual se submete, cassando a voz e a decisão dos demais atores com os quais administra, transformando-os em executores de suas “sábias ordens” e em “beneficiado” o público-alvo dos serviços por ele prestados.

E, no que diz respeito às **formas institucionais de representação social**, as camadas populares, por força das relações diferenciadas que a Sociedade Capitalista e o Estado Burguês estabelecem com as classes sociais, se veem envolvidas com maiores dificuldades do que as classes dominantes para a efetivação da participação e da representação (Offe, 1984, p. 61 e segs.).

Mesmo no nível do senso comum percebe-se a diferença de tratamento dispensado aos movimentos organizativos populares e aos promovidos pela elite. Certamente, há razões mais estruturais que explicam tais diferenças, porque não interessa aos governos, ainda que elitistas, deixar explícita tal discriminação, especialmente se considerarmos o horizonte liberal — embora formal — da liberdade e da igualdade. Dentre as razões das diferentes dinâmicas das práticas associativas do capital e do trabalho, podem ser destacadas:

1ª) Enquanto as organizações de trabalhadores são “secundárias”, as dos detentores do capital são “primárias”. Antes de fazerem parte de qualquer entidade de representação social de sua classe, o trabalhador vincula-se, primariamente, como empregado, a uma outra organização: a empresa capitalista. E na sua relação competitiva (disputa pelo emprego no mercado de trabalho) e atomizada (contrato individual) com o capital (forma integrada e cristalizada de “trabalho morto”, resultante de trabalhos anteriores), tem de associar-se com outros semelhantes, superando os conflitos resultantes da competição mencionada, para fazer frente à poderosa fusão de numerosas unidades de trabalho “morto” sob a forma de capital.

2ª) As associações de trabalhadores têm de apresentar maior elasticidade na sua capacidade estratégica e tática, porque a gama de interesses é mais ampla e heterogênea, tanto pelo número maior de trabalhadores do que de capitalistas, quanto porque a indissociabilidade entre suas próprias pessoas e a mercadoria que vendem (força de trabalho) gera uma grande variação de necessidades: recompensas materiais, satisfação no trabalho, condições de saúde e lazer, continuidade do emprego etc.

3ª) O processo de alienação a que as relações de produção capitalista submetem tanto os detentores do capital quanto os produtores diretos (individualização) favorece mais aos primeiros, pois seus interesses podem ser satisfeitos por ações mais individualizadas do que os dos segundos, além de se inscreverem melhor nos limites de sua consciência possível.

4ª) Individualmente ou por meio de suas associações, os empresários gozam de vantagens estratégicas, uma vez que Estado Burguês depende do sucesso da acumulação para o exercício do poder: “Mesmo antes que comece a pressionar o Governo com reivindicações políticas, o capital goza de uma posição de controle indireto sobre assuntos públicos” (Offe, op. cit., p. 79). Além disso, tais relações

publicamente menos visíveis (porque há uma necessidade menor de mobilizar o apoio de aliados externos), mais técnicas (porque o reconhecimento do que seria politicamente `desejável', ou seja a indispensabilidade factual, pode ser pressuposto como já acordado), mais universais (porque, dado o fato de que o Governo tem de considerar como desejável o que, de fato, é desejável para o capital, o único que resta a ser feito é advertir os Governos contra decisões e medidas imprudentes, `irrealistas' e possivelmente inoportunas) (Id., ib., p. 80).

Em resumo, a **atuação da elite** busca uma integração sistêmica, um padrão instrumental-monológico, apresentando um potencial de poder externo à organização, sendo ele exercido, defensivamente, através de lideranças, de modo dissimulado e disperso. Além disso, a comunicação entre seus membros se dá em termos imperativos técnicos e a legitimação de suas iniciativas e propostas se dá em nome de “interesses universais”. Em contrapartida, os trabalhadores têm de buscar uma integração social via padrões dialógicos e o seu potencial de poder tem de ser criado pela própria organização, para ser exercido, defensivamente, através de seus próprios membros, manifesto e concentrado. Suas comunicações internas têm de se construir nas demandas e reivindicações particulares normativas explícitas e sua legitimação se baseia na defesa de interesses específicos.

Embora apresente suas especificidades, as relações dos membros das associações coletivas populares, que se dão fora das relações de produção propriamente ditas, são afetadas por esses condicionantes estruturais mais abrangentes da sociedade em que se insere a escola, facilitando ou dificultando a mobilização, organização e conquista de espaço político.

Não é difícil enxergar, por exemplo, as diferenças dos tipos de relações que se estabelecem entre famílias que *mantêm* filhos em escolas particulares e seus respectivos dirigentes e agentes, das que se dão entre pais que *têm* filhos matriculados em escolas públicas e seus respectivos profissionais. Aliás, a própria conduta de muitos profissionais que trabalham nas duas redes se altera, dependendo da clientela a que atendem.

A instituição de **coletivos nas escolas** apresenta-se, dialeticamente, como uma instância mediadora que é, ao mesmo tempo, um mecanismo de absorção das tensões e dos conflitos de interesses e um instrumento potencial de inovação e transformação, na medida em que abre espaço para a explicitação daquelas tensões e conflitos represados, camuflados ou inibidos. Nas escolas brasileiras, eles surgiram em dois níveis e em diferentes conjunturas.

Primeiramente, ainda no contexto dos governos de exceção, foram criados e implantados os “conselhos de classe”, cujas origens, segundo Dalben (1992), podem ser recuadas a 1958, quando um grupo de educadores brasileiros estagiou na França — país pioneiro na criação e implantação desses coletivos (1945) — e trouxe a ideia para o Brasil, experimentando-a no Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Eles se generalizam na escola pública brasileira como uma instância coletiva de avaliação do desempenho dos alunos, sobrepondo-se à “autonomia do professor” — anteriormente entendida e praticada como verdadeira soberania no processo de verificação da aprendizagem. A iniciativa combina-se com a criação e introdução, na instituição escolar, dos “especialistas” (supervisores, orientadores etc.). Embora escape aos limites desse trabalho, é importante lembrar que os dois processos interagem no sentido do controle do trabalho docente e, contraditoriamente, o parcelamento do trabalho pedagógico, propiciado pela divisão de funções entre os professores e especialistas — numa linha “fordista” — poderia confrontar-se com a possibilidade de recuperação da dimensão de totalidade, no trabalho dos conselhos de classe.

Ainda que não expressos na Lei n. 5.692, de agosto de 1971, que estabeleceu as “diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus”, os conselhos de classe instituíram-se, formalmente, em quase todas as escolas brasileiras, por força das orientações do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN), regulamentado pelo Decreto n. 63.914, de 27 de dezembro de 1968, e pelas indicações e normas dos conselhos estaduais de educação.

Num outro nível, com uma amplitude maior de atuação e sob as denominações de “comissões”, “conselhos” ou “colegiados”, os coletivos surgiram na educação brasileira a partir do **início da década de 1980**, quando da chamada “transição democrática”, que permitiu a reaproximação da sociedade civil com o Estado, através da eleição de políticos que catalisavam os sentimentos oposicionistas — represados por duas décadas — aos governos militares de exceção.

Em Minas Gerais, a eleição de Tancredo Neves para o Governo do Estado permitiu a ocupação dos palácios da Praça da Liberdade, especialmente o da educação, por um grupo de esquerda que, imediatamente, como “carro-chefe” de sua administração, propôs a realização do I Congresso Mineiro de Educação. Todo este movimento se dava no cenário de mobilização do professorado que, no período imediatamente anterior, por meio de uma greve (1979), organizou-se na União dos Trabalhadores do Ensino, lutou pela recuperação salarial, pela reorganização democrática das escolas e pela melhoria da qualidade de ensino (Prais, 1990).

Mas foi o I Congresso Mineiro de Educação que deu uma dimensão nacional à ideia de que a implantação da gestão democrática nas escolas passava, obrigatoriamente, pela participação coletiva dos agentes intraescolares e dos atores extraescolares (comunidade) no processo de planejamento e implementação de suas atividades. Das conclusões da plenária final do Congresso constou, com destaque, a necessidade de criação e implantação dos “colegiados” em todas as escolas do Estado. Como os representantes das demais redes de ensino participaram também, ativamente, das diversas fases do Congresso as escolas municipais iniciaram processo semelhante.

É perfeitamente suportável para a ideologia liberal ou neoliberal a ideia de que “ninguém melhor do que o interessado para saber o que é do seu interesse” (Jeremy Bentham), isto é, o interesse genuíno dos **atores sociais** determina a legitimidade de sua autodeterminação específica. O que não cabe nela é a ideia de que através do processo coletivo de deliberação abre-se um espaço potencial de possibilidades de transformação e de substituição da própria estrutura social, na medida em que ele possibilita a explicitação da consciência para si.

A crítica radical tem se colocado, no mínimo, reticente e de um modo geral contrária à assunção, pela comunidade, de funções gestórias no sistema escolar, amparada no argumento de que isso significa um passo em direção à privatização do ensino.

Reportando-nos a uma correlação estabelecida por Fernandes (1994, p. 21) entre agentes, setores e fins públicos e privados, temos o seguinte quadro de possibilidades:

Agentes	Fins	Setores
privados	privados	mercado
públicos	públicos	Estado
privados	públicos	terceiro setor
públicos	privados	(corrupção)

Como no Estado Burguês, conforme já vimos, sua tendência estrutural é atender aos interesses privados de uma determinada camada social, que “traveste”, ideologicamente, seus próprios interesses particulares em *interesses de todos*, a segunda linha do quadro poderia se imbricar na última. E como a correlação estabelecida na primeira linha atende, intrínseca e explicitamente, aos interesses da minoria, restaria a alternativa do **Terceiro Setor**, isto é, a dos *agentes privados*, buscando a satisfação de interesses públicos. “Privados”, embora constituindo a maioria, porque, para alcançar a universalização dos

direitos, sua ação inicial terá de se orientar para a discriminação positiva dos excluídos pelo processo seletivo e concentrador da Sociedade Capitalista.

Os analistas que têm se debruçado sobre o Terceiro Setor pecam quando o colocam na dependência do voluntarismo — porque “seus serviços dependem, em grande medida, de doações [e de engajamentos] voluntárias” (Fernandes, *op. cit.*, p. 24) — e inserido nas esferas de influência do Estado Burguês e do mercado, embora sendo “não governamental” e “não lucrativo”. Pensamos residir aí a fragilidade estrutural das ONGs, cuja perspectiva não se coloca no horizonte do controle popular das instituições e recursos estatais, nem na direção da superação da Sociedade Capitalista.

Quando defendemos a participação das camadas populares nos conselhos escolares — um dos mais importantes instrumentos da gestão democrática da escola pública — apontamos para o controle popular de uma das agências públicas mais importantes para a guerra de movimento na luta contra-hegemônica.